

I PROBLEMI DELLE PERIFERIE URBANE



EDIZIONI 5 LUNE
ROMA



Corporate Heritage
& Historical Archive







I PROBLEMI DELLE PERIFERIE URBANE

GENERALI - GENERALI - GENERALI



Corporate Heritage
& Historical Archive

I PROBLEMI DELLE PERIFERIE URBANE



EDIZIONI 5 LUNE

ROMA



Corporate Heritage
& Historical Archive

Proprietà Artistica e Letteraria Riservata

Copyright 1960 by «Ediz. Cinque Lune», Roma, 18, v. IV Fontane



Corporate Heritage
& Historical Archive

SOMMARIO

	PAG.
GIUSEPPE MIRA: Presentazione	9
CARLO TREVISAN: Urbanesimo e sviluppo delle periferie urbane	15
CESARE FERA: I problemi della grande città in espansione	59
FILIPPO HAZON: Politica amministrativa e azione sociale nelle periferie urbane . .	79
RENZO CALIGARA: Il servizio sociale nelle peri- ferie urbane	115
UBALDO SCASSELLATI: Periferie urbane e ricer- ca sociale: Funzione e prospettive . . .	129
GIANCARLO BRASCA: L'apostolato nelle periferie	163
Sintesi conclusiva dell'incontro di studio . .	193

1911

1912

1913

1914

1915

1916

1917

1918

1919

1920

1921

1922

1923

1924



PRESENTAZIONE

Accanto ai rivolgimenti nel settore del lavoro, un altro fenomeno si evidenzia — specialmente in questo dopoguerra — nel mondo sociale italiano: l'urbanesimo, conseguente al ridimensionamento della vita economica del Paese e alla presa di coscienza, da parte delle masse residenti nelle aree arretrate, del divario esistente tra il loro tipo e livello di vita e quelli di altre zone, in specie urbane. Da ciò soprattutto deriva il problema assillante dello sviluppo accelerato delle città e l'attenzione che in questi ultimi anni si è dovuta offrire — anche da parte dei meno attenti — alle periferie urbane.

L'ignoranza o l'opposizione a questi fenomeni irreversibili della vita italiana, appaiono sommarmente pericolosi e assolutamente inefficaci. Anzi, piuttosto che soffermarsi — per un giudizio — sulle manifestazioni negative, risulta necessario approfondire la conoscenza della fisionomia e delle cause di tali fenomeni, per dedurne indicazioni valide per l'azione.

Infatti, la fuga dalla montagna e dalle zone depresse è determinata, oltre che da motivi reali, anche da fattori di ordine psicologico; le successive delusioni a contatto con la situazione urbana, le

difficoltà di acculturamento, le carenze delle istituzioni e spesso il rifiuto dell'ambiente verso gli immigrati producono delle gravi conseguenze sociali, morali e pastorali, che si sostanziano in forme di materialismo pratico.

In una tale situazione appare evidente l'interesse della pastorale e dell'apostolato cattolico, accanto a quello degli organi pubblici e dell'azione sociale in genere, per le manifestazioni e la fisionomia dei fenomeni accennati, e la conseguente necessità di approfondire modalità e possibilità per una presenza più viva ed efficiente nelle periferie urbane.

Assolvendo alla sua tradizionale funzione di sollecitazione e di punto d'incontro, l'Istituto Cattolico di Attività Sociale ha pertanto organizzato una riunione di studio in Roma, dal 31 maggio al 2 giugno 1959, come avvio ad una riflessione e ad uno scambio di esperienze. La caratteristica di incontro ristretto che si è voluta preservare al fine di garantire gli scopi di studio piuttosto che pubblicistici; l'interessamento che ai lavori hanno dimostrato le autorità religiose, le istituzioni di azione sociale e di apostolato, gli esperti presenti; la impossibilità di entrare in contatto con tutti coloro che a questi problemi si interessano con diuturno impegno, ci hanno convinto dell'opportunità di pubblicare le relazioni, riviste dagli oratori in base anche al successivo dibattito. Le inevitabili ripetizioni ed il riferimento ad esperienze specifiche ci sono sembrati limiti di poco conto, stante la attuale carenza di organiche analisi di questi problemi nella pubblicistica italiana.

Siamo inoltre consci di due lacune nel panorama che offriamo con questi Atti: lo scarso riferimento alla situazione delle piccole città, in cui solo una miope osservazione potrebbe giudicare assente il fenomeno e le conseguenze dell'urbanesimo; la mancanza di una riflessione ampia sulle conseguenze che ne derivano alla pastorale, sulle espe-

rienze finora fatte e sulle prospettive. Ma ci rassicuriamo, convinti che questo materiale di studio vuol essere un "sasso nella piccionaia": occasione e contributo iniziale a ricerche sul campo, a studi monografici, a convegni locali, che affrontino — nella realtà di ogni città italiana — il fenomeno dell'urbanesimo ed i problemi delle periferie urbane.

Da parte dell'I.C.A.S., persiste il proposito di proseguire questo lavoro, sia su piano di studio globale (con un prossimo incontro — ad esempio — sui « problemi dei quartieri di periferia »), sia su quello di consulenza ad iniziative di altre istituzioni: nella speranza di avere aiutato i cattolici ad interessarsi — con onestà e concretezza — ad un aspetto reale dello sviluppo del loro Paese.

GIUSEPPE MIRA

CARLO TREVISAN

**URBANESIMO E SVILUPPO
DELLE PERIFERIE URBANE**



Corporate Heritage
& Historical Archive

A - Il fenomeno dell'urbanesimo

1. - I progressi della tecnica e le sue possibilità sempre più vaste hanno impresso alla nostra epoca una fisionomia di rapida trasformazione che talora lascia titubanti, preoccupati e pessimisti per il futuro. E' un atteggiamento, questo, tipico di tutte le epoche di transizione, e la nostra sembra potersi annoverare tra queste. Altri — non molti invero — si dimostrano entusiasti del rinnovamento e preconizzano ere di progresso e di felicità. Forse una più attenta considerazione dei fenomeni, una ricerca delle loro cause, una ponderata ipotesi sugli effetti prevedibili a breve termine ed un conseguente impegno immediato sul piano dell'azione potrebbero evitare eccessi pessimistici od ottimistici e permetterci di esser trascinati nel vortice degli eventi molto meno di quanto non avvenga ora.

Tipico fenomeno delle trasformazioni in corso appare essere quello dell'insediamento: le zone montane e rurali si spopolano, grosse correnti migratorie si individuano ora non solo tra Paese e Paese, ma all'interno di uno stesso Paese, le città tendono sempre più ad assorbire la popolazione mondiale, le metropoli si ingigantiscono.

Ma l'urbanesimo non è logicamente un fenomeno a sè e si lega strettamente — come effetto e talora come causa — ad altri due tipi di rivoluzione che la nostra epoca va realizzando: una rivoluzione economica, come conseguenza soprattutto del processo di industrializzazione (1), con i suoi riflessi nell'espansione del settore terziario e nella contrazione di quello primario; una rivoluzione demografica (2), per il costante elevarsi dell'età media a causa dell'invecchiamento della popolazione, e per il contrarsi della natalità, che contribuisce a ridurre la consistenza media dei nuclei familiari (dalla patriarcale si è passati alla famiglia unicellulare di 3-4 membri).

La vita sociale ne risente profondamente, per il più frequente scambio interpersonale che si viene ad avere, ma anche per il pericoloso diffondersi dell'isolamento sociale: di qui la necessità di strutture — urbanistiche, economiche, sociali — che permettano lo sviluppo della persona, non il suo abbruttimento.

Di conseguenza tutti sono chiamati in causa, dal cittadino all'amministratore pubblico, e parecchie discipline ne sono coinvolte: l'urbanistica, l'architettura, la sociologia, la medicina, la psicologia, il diritto, ecc. ecc. Lo stesso fatto religioso viene ad essere interessato profondamente da tali modificazioni e da questi problemi.

Una analisi realistica del fenomeno dell'urbanesimo, dei problemi della città moderna, dello sviluppo delle periferie, è quanto ci proponiamo di fare, come premessa ad un impegno a considerare di più e meglio nel futuro i problemi sociali delle città e a trarne efficaci indicazioni per l'azione.

(1) G. FRIEDMANN: *Dove va il lavoro umano?*, Ed. Comunità, Milano 1955.

(2) J. VIALATOUX: *Le peuplement humain*, Les éditions ouvrières, Paris 1957 (cfr. vol. 1, cap. I, par. 2).

L'urbanizzazione nel mondo

2. - Il fenomeno dell'urbanesimo non è tipico del mondo contemporaneo (si pensi allo sviluppo delle metropoli dell'Antichità), ma nella nostra epoca esso si presenta con tale ampiezza di manifestazione, complessità di motivazioni, gravità di conseguenze che a ragione lo pongono tra quelli più importanti ed urgenti.

Nel recente passato, cioè nell'ultimo secolo e mezzo, l'urbanizzazione accelerata della popolazione mondiale (3) appare evidente se si pensa che nel 1800 solo l'1,7% risiedeva in grandi città con oltre 100.000 abitanti, mentre nel 1950 il 13,1% si veniva a trovare in tale situazione di residenza. Recenti studi garantiscono anzi che il fenomeno progredirà anche nel futuro, stimando che nel 1975 ben il 19% vivrà in città con oltre 100 mila abitanti (4).

Ma l'urbanesimo va riferito anche alle medie città: l'abbassamento pertanto a 20.000 dell'ampiezza demografica degli agglomerati urbani che si prendono in esame, rivela che i residenti costituivano nel 1800 il 2,4%, erano nel 1950 il 20,9% e dovrebbero essere il 30% nel 1975.

Legato all'industrializzazione, l'urbanesimo ha inciso finora particolarmente nei continenti con maggiore progresso tecnico: l'Europa ne ha risentito in modo notevole, dato che nel 1800 aveva il 2,9% della sua popolazione residente in città con oltre 100.000 abitanti e nel 1950 ben il 19,9%;

(3) Si vedano in proposito due pubblicazioni dell'O.N.U.: NATIONS UNIES: *Rapport sur la situation sociale dans le monde*, New York 1957 (cfr. in particolare 2^a parte, cap. VII); NATIONS UNIES: *Etude internationale des programmes d'action sociale*, New York 1959 (cfr. in particolare cap. XIII).

(4) Da una relazione presentata al Ciclo di studi dell'O.N.U. sulla pianificazione regionale, tenutosi a Tokyo nell'estate del 1958.

l'America (5) ancor più (1800 = 0,4%; 1950 = 22,6 per cento) e l'Oceania, di recente colonizzata, in modo rilevantissimo (1800 = 0%; 1950 = 39,2%).

Per il futuro, però, è prevedibile che l'accelerazione di urbanizzazione, riscontrabile già attualmente nei paesi sotto-sviluppati, aumenterà ancora (6), producendo persino presso alcuni popoli un passaggio repentino da una vita di tipo pastorale ad una civiltà urbana e industrializzata.

3. - Occorre sottolineare qui che l'incremento demografico urbano è solo in minima parte dovuto — nei diversi Paesi del mondo — all'incremento naturale della sua popolazione. Infatti « l'urbanizzazione implica generalmente un movimento migratorio dalla campagna verso la città », poiché spesso il tasso di incremento naturale è più alto nelle zone rurali piuttosto che in quelle urbane (7) e di conseguenza l'eccedenza demografica delle campagne si riversa in città per esservi assorbita.

Appare così evidente l'importanza che l'urbanesimo ha oggi nel mondo, ed in particolare nel

(5) Per quanto concerne gli Stati Uniti d'America — pur permanendo una forte presenza di popolazione rurale — la urbanizzazione non cessa di aumentare, cosicché la popolazione urbana degli Stati Uniti tende attualmente verso i 100 milioni di persone. Tra il 1900 ed il 1950 la popolazione delle città con oltre 100.000 abitanti è più che triplicata, passando da 14 a 44 milioni, e quella delle città da 10.000 a 100.000 abitanti è passata da 10 a 30 milioni circa. Nel 1950 le cinque città con oltre un milione di abitanti (New York, Philadelphia, Chicago, Los Angeles, Detroit) riunivano 17 milioni di persone, cioè oltre il 10% della popolazione totale del Paese (cfr. *L'évolution de la population des Etats-Unis*, in « *La documentation française* » - notes et études documentaires, n. 2.509).

(6) Tra il 1900 e il 1950 si è avuto in Asia un incremento del 444% della popolazione residente in città con oltre 100 mila abitanti e del 629% in Africa.

(7) O.N.U.: *Rapport sur la situation sociale dans le monde*, cit., pag. 124.

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 venivano 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 vicine o verso il miraggio delle grandi città.

Due spinte diverse — ma talora convergenti — danno infatti vita all'urbanesimo (8): *il richiamo della città* (sia per nuove fonti di lavoro che richiedono mano d'opera, sia per la presenza di una vita sociale più intensa con maggiori possibilità soprattutto riferite all'impiego del tempo libero) e *la fuga dalle zone depresse* (per il basso livello di vita che vi si riscontra, per la chiusura 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 fenomeno viene ad accelerarsi, inoltre 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 invita a venire anche altri parenti od amici, o da

(8) A. SAUVY: *Théorie générale de la population*, P.U.F. Paris 1954 (vol. II); MAX. SORRE: *Les fondaments de la Géographie humaine*, Lib. Colin, Paris 1952 (vol. III); G. FRIEDMANN: *Villes et campagnes*, Lib. Colin, Paris 1953; A.I.S.S.: *L'integrazione delle scienze sociali, Città e campagna*, Ed. Mulino, Bologna 1958; F. COMPAGNA: *I terroni in città*, Ed. Laterza, Bari 1959.

questi viene sollecitato per trovare loro una qualche attività in città.

Inoltre, l'estendersi delle città (soprattutto per i capoluoghi di provincia, ed 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. In tal caso è più facile, in città, utilizzare l'assistenza pubblica e soprattutto la beneficenza privata.

.....e in Italia

4. - Nel nostro Paese, il processo di urbanizzazione della popolazione nazionale risulta evidente appena si vogliono analizzare alcuni dati statistici sintomatici:

a) *la ripartizione della popolazione per ampiezza di Comuni di residenza* (cfr. Tav. 1), da cui appare come, nella prima metà di questo secolo, si sia avuto un decremento costante della popolazione abitante in piccoli comuni, mentre la percentuale di quella dei Comuni con oltre 100.000 abitanti si è più che raddoppiata. Suddividendo per ampiezza demografica i Comuni italiani in due grandi categorie, si ha che la popolazione residente in quelli inferiori a 20.000 abitanti si è contratta dal 74,2% nel 1901 al 58,7% all'ultimo Censimento del 1951, mentre quella residente in Comuni con oltre 20 mila abitanti è aumentata dal 25,8% al 41,3%. Ed il fenomeno non accenna a diminuire: lo spopolamento delle zone montane, ad esempio, è sintomatico (9), con l'abbandono persino totale di loca-

(9) Si vedano per la pubblicistica recente, le relazioni sulle trasformazioni sociali nelle campagne pubblicate, per gli Atti del IV Congresso Mondiale di Sociologia, in M. ROSSIDORIA e altri: *Aspetti e problemi sociali dello sviluppo economico in Italia*, Ed. Laterza, Bari 1959.

TAV. 1 — POPOLAZIONE RESIDENTE CENSITA IN ITALIA PER CLASSI DI COMUNI
(migliaia di abitanti)

CLASSI DI COMUNI	1901		1911		1921		1931		1936		1951	
	Popol. az.	%	Popolaz.	%	Popolaz.	%	Popolaz.	%	Popolaz.	%	Popolaz.	%
fino a 3.000 abitanti	7.645	23,2	7.489	20,8	7.900	19,8	6.564	15,8	6.485	15,1	6.620	13,9
da 3.001 a 20.000	16.809	51,0	18.208	50,8	19.727	49,4	20.222	48,5	20.583	47,9	21.307	44,8
da 20.001 a 100.000	5.406	16,3	6.242	17,5	7.149	17,9	7.872	18,9	8.264	19,2	9.892	20,8
oltre 100.000	3.106	9,5	3.906	10,9	5.168	12,9	6.994	16,8	7.062	17,8	9.697	20,5
fino a 20.000	24.454	74,2	25.697	71,6	27.627	69,2	26.786	64,3	27.068	68,0	27.927	58,7
oltre 20.000	8.512	25,8	10.148	28,4	12.317	30,8	14.866	35,7	15.926	37,0	19.589	41,3
<i>Totale</i>	32.966	100,0	35.845	100,0	39.944	100,0	41.652	100,0	42.994	100,0	47.516	100,0

lità. Inoltre va sottolineato come il numero dei Comuni con meno di 20.000 abitanti si sia ridotto (tra il 1901 ed 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;

b) *l'aumento della popolazione residente in Comuni urbani* (cfr. Tav. 2) che ha toccato numeri indici rilevantissimi in numerose situazioni.

Come i dati sottolineano, non si tratta soltanto delle grandissime città (Roma, Milano, Torino, Genova, Palermo), ma anche di medie (Taranto, Salerno, Pescara, ad esempio) o di piccole (Sesto San Giovanni, Crotone). Ciò sta ad indicare la varietà dei fattori che sollecitano la urbanizzazione: non solo le città in cui l'industrializzazione è in corso (10), non solo quelle ad economia integrata (con presenza di attività secondarie e terziarie in sviluppo), ma anche quelle con fisionomia prettamente amministrativa (Roma, Palermo, Cagliari, ad esempio);

c) *il fenomeno delle migrazioni interne*, di cui finora nel nostro Paese non si hanno analisi dettagliate (11) e protratte per un periodo sufficientemente indicativo, sia per la carenza di rilevazioni statistiche, sia per la legislazione vigente

(10) Oppure ha determinato di fatto il sorgere delle città, ad es. Carbonia, Sesto San Giovanni.

(11) Per un aspetto particolare, ma di grande importanza, cfr. la recente serie di analisi condotta su *Migrazioni e insediamenti nell'Italia Meridionale* da G. GALASSO (aspetti demografici), C. TURCO (politica economica), C. BEGUINOT (problemi urbanistici) e S. PETRICCIONE (trasporti), nella rivista « Nord e Sud » dal n. 48 (novembre 1958) al n. 57 (agosto 1959). Tale inchiesta — appoggiata dalla « Ford Foundation » — si è proposta sia di eseguire una attendibile rilevazione statistica, sia di formulare una linea politica adeguata alla consistenza ed importanza dei fenomeni analizzati. Tutto il materiale viene ora pubblicato in volume dalle Edizioni Scientifiche Italiane, di Napoli.

TAV. 2 — POPOLAZIONE RESIDENTE IN ALCUNI COMUNI,
INDICATIVI PER INCREMENTO DEMOGRAFICO

C O M U N I	1 9 0 1	1 9 5 1	
		n. abitanti	numeri indici 1901 = 100
Roma	423.152	1.651.754	390,3
Milano	538.575	1.274.245	236,6
Napoli	621.214	1.010.550	162,7
Torino	329.691	719.300	218,2
Genova	377.610	688.447	182,3
Palermo	309.562	490.692	158,5
Bari	94.480	268.183	283,9
Taranto	56.186	168.941	300,7
Cagliari	64.811	138.539	213,8
Salerno	42.315	90.753	214,5
Terni	41.543	84.403	203,2
Bolzano	23.521	70.898	301,4
Pescara	16.165	65.466	405,0
Brindisi	23.106	58.313	252,4
Cosenza	20.857	57.010	273,3
Carbonia	3.109	45.125	1.451,4
Sesto S. Giovanni	6.749	44.936	655,8
Crotone	9.545	31.928	334,5
ITALIA	33.778.000	47.144.000	140,6

(che non permette di analizzare il fenomeno nella sua *reale* portata, data la presenza di rilevanti aliquote di residenti abusivi, soprattutto nelle grandi città). Solo negli ultimi anni si è deciso di elaborare almeno i dati ufficiali concernenti le iscrizioni e le cancellazioni anagrafiche: pur non fornendo un quadro preciso, essi sono ciononostante indicativi, dato che evidentemente sottovalutano la rilevanza degli spostamenti di popolazione in corso — soprattutto nell'ultimo decennio — tra le

TAV. 3 — MOVIMENTO MIGRATORIO
 TRA LE REGIONI ITALIANE, IN BASE ALLE ISCRIZIONI
 E CANCELLAZIONI ANAGRAFICHE (anno 1955)

R E G I O N I	Cancellati		Iscritti	
	n. totale	o/a sulla popol.	n. totale	o/a sulla popol.
Piemonte	124.687	3,4	166.799	4,6
Valle d'Aosta	2.250	2,3	2.580	2,6
Lombardia	175.952	2,6	213.864	3,2
Trentino-Alto Adige	16.798	2,2	16.930	2,2
Veneto	136.083	3,5	98.349	2,5
Friuli-Venezia Giulia	31.588	2,5	41.331	3,3
Liguria	31.719	2,0	43.502	2,7
Emilia-Romagna	136.306	3,8	133.694	3,7
Toscana	86.751	2,7	94.359	2,9
Umbria	22.016	2,7	19.691	2,4
Marche	51.929	3,8	43.465	3,2
Lazio	62.147	1,8	83.665	2,4
Abruzzi e Molise	42.175	2,5	34.404	2,0
Campania	93.516	2,1	84.382	1,9
Puglia	67.704	2,0	54.370	1,6
Basilicata	14.001	2,2	10.447	1,6
Calabria	44.661	2,1	34.074	1,6
Sicilia	101.920	2,2	92.636	2,0
Sardegna	38.878	2,9	35.511	2,6

Regioni italiane (cfr. Tav. 3) e dai Comuni depressi verso quelli urbani.

Dall'analisi dei dati concernenti il 1955 (e che riguardano 1.304.093 persone) si può istituire un raffronto tra l'entità degli immigrati e quella degli emigrati in riferimento alla popolazione residente nelle singole Regioni: balza evidente l'eccedenza degli immigrati nell'*Italia Settentrionale* (4,6% contro il 3,4% in Piemonte; 3,2% contro il 2,6% in Lombardia), fatta eccezione del Veneto che conferma la sua tradizionale spinta emigratoria;

nell'*Italia Centrale*, Umbria e Marche sono più propense all'emigrazione, 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.

Tutti e tre questi aspetti analizzati non perderanno certamente di rilievo nei prossimi decenni; tutto lascia prevedere che proseguiranno: 1) lo accentramento nei Comuni più ampi della popolazione nazionale, a detrimento dei piccoli Comuni montani o delle aree depresse; 2) l'aumento demografico nelle città sia grandi, che medie e piccole per effetto dell'immigrazione, specie se tali città verranno toccate dal processo di industrializzazione e si troveranno favorite rispetto alle linee di comunicazione; 3) le spinte migratorie dalle aree depresse verso le zone urbane, e soprattutto dal Sud verso il Nord.

Per questo ultimo aspetto, anche se il tanto auspicato sviluppo economico del Mezzogiorno si avvierà nei prossimi anni ad una effettiva concretizzazione, occorre tener presente l'eccedenza del movimento naturale della popolazione meridionale prevista anche per i prossimi decenni.

5. - Ma l'urbanizzazione della popolazione italiana pone in risalto l'accelerazione del fenomeno, dopo il 1951, in particolare per le sei città con oltre mezzo milione di abitanti. Si può parlare anche da noi di metropoli, ossia della questione socio-urbanistica della megalopoli, teorizzata nel mondo anglo-sassone dal Mumford? (12). Innegabilmente, almeno Roma, Milano e Napoli, pongono dei problemi di rilievo tale — su piano umano, sociale, religioso, amministrativo, istituzionale ed urbani-

(12) L. MUMFORD: *La cultura delle città*, Ed. Comunità, Milano 1954 (cfr. Cap. IV).

stico — che le caratterizzano dalle altre città italiane, mentre altri agglomerati urbani si avvicinano a grandi passi a tale problematica.

Anche per questo aspetto specifico dell'urbanesimo, un attento esame e linee di intervento che precorrano o almeno canalizzino i fenomeni, piuttosto che lasciarsi trascinare da essi, sono preferibili alle accademiche e inconcludenti disquisizioni.

Nelle città con più di mezzo milione di abitanti — nel periodo dal 4 novembre 1951 al 30 giugno 1957 (13), cioè in circa 5 anni ed 8 mesi — la popolazione ufficialmente residente è aumentata come segue:

a Roma	da 1.651.754 abitanti a 1.857.195
a Milano	da 1.274.245 abitanti a 1.372.633
a Napoli	da 1.010.550 abitanti a 1.106.446
a Torino	da 719.300 abitanti a 872.809
a Genova	da 688.447 abitanti a 732.311
a Palermo	da 409.692 abitanti a 564.910

Però l'incremento migratorio ha inciso in modo diverso in queste città, nel periodo preso in esame, dato che esso risulta per Torino all'incirca superiore da 3 a 4 volte rispetto a Roma, Genova, Milano, Palermo e di oltre 24 volte superiore a quello di Napoli (dove invece incide in modo rilevante lo incremento naturale). Infatti l'incremento migratorio per 1.000 abitanti è stato il seguente dal 4.11.1951 al 30.6.1957:

Napoli	. . . . .	8,069
Palermo	. . . . .	50,370
Milano	. . . . .	63,841
Genova	. . . . .	63,946
Roma	. . . . .	68,112
Torino	. . . . .	196,467

(13) *Divisione Lavoro e Statistica della città di Torino, Annuario Statistico 1956*, pp. IX-XIII.

con una media giornaliera di incremento migratorio di 75,27 a Torino, di 57,93 a Roma e di 40,76 a Milano.

La legislazione italiana sull'urbanesimo

6. - In una tale situazione — e tenuto conto che negli ultimi dieci anni il fenomeno dell'urbanesimo si è notevolmente accelerato, specie in riferimento alle città del « triangolo industriale » (Torino, Milano, Genova) e a quelle « amministrative » del Centro-Sud (Roma, Napoli, Palermo) — risulta estremamente grave la carenza legislativa nel nostro Paese, anzi la inefficiente e negativa presenza di norme legislative del tempo fascista.

Preoccupato infatti dall'entità delle migrazioni interne — sia per i gravi problemi amministrativi, assistenziali e dell'occupazione, sia per l'ordine pubblico — il regime fascista ritenne di risolvere il problema (o almeno di limitarlo) con due disposizioni restrittive: la legge n. 358 del 9.4.1931 per la disciplina delle migrazioni interne e la successiva legge n. 1092 del 6.7.1939 recante provvedimenti contro l'urbanesimo. La sostanza di queste disposizioni legislative consisteva in severe restrizioni circa il diritto di risiedere nei capoluoghi di provincia, nei centri di oltre 25.000 abitanti e comunque di importanza industriale. Innanzitutto si sottoponeva a controllo la volontà di passare dall'agricoltura ad altre attività, ma in particolare si definiva inequivocabilmente che per ottenere la residenza nei comuni di cui sopra, occorreva dimostrare di esservi assicurata una occupazione stabile. Contro i trasgressori si prevedevano azioni coercitive (foglio di via obbligatorio) e contro chi li avesse ospitati gravi sanzioni (14).

(14) L'art. 7 della legge del 1931 disponeva che « lo spostamento di gruppi di lavoratori e di famiglie coloniche da una provincia per l'impiego in altra provincia dovrà es-

7. - In riferimento al passato è sufficiente constatare — senza soffermarsi sugli aspetti sociali e politici di questa legislazione — l'assoluta inefficienza delle leggi.

In riferimento alla situazione attuale — dato che questa legislazione non è stata finora abrogata dal Parlamento democratico — va sinteticamente notato:

— anticostituzionalità delle due leggi, contrastanti sostanzialmente con l'art. 16 della Costituzione, che riconosce la libertà ai cittadini di soggiornare ove lo credano;

— impossibile applicazione delle leggi, dato che nella sola città di Roma sono state individuate ufficialmente alcune centinaia di migliaia di « residenti abusivi », che non risultano cioè presso l'anagrafe comunale (si tratterebbe di spedirli con foglio di via alle terre di origine!);

— inefficienza di disposizioni restrittive, mentre si tratta di approfondire nelle sue cause,

sere disposto o autorizzato dal Commissario per le migrazioni e la colonizzazione interna».

La legge del 1939 dichiarava in alcuni articoli indicativi:

ART. 1 — Nessuno può trasferire la propria residenza in comuni del regno, capoluoghi di provincia o in altri comuni con popolazione superiore ai 25 mila ab., o in comuni di notevole importanza industriale, anche con popolazione inferiore, se non dimostri di esservi obbligato dalla carica, dalla professione o di essersi assicurata una proficua occupazione stabile nel comune di immigrazione o di essere stato indotto da altri giustificati motivi, sempre che siano assicurati preventivamente adeguati mezzi di sussistenza.

ART. 4 — Nessuno può essere iscritto nel registro di popolazione di alcuno dei comuni di cui all'art. 1 se non comprovi di trovarsi nelle condizioni indicate nell'articolo stesso. Gli immigrati temporanei non possono ottenere le iscrizioni nel registro di popolazione di uno dei comuni anzidetti se non comprovino la stabilità della condizione per la quale ottenere l'autorizzazione alla immigrazione.

ART. 7 — Non possono essere iscritti ad uffici di collocamento per lavori di categoria diversa, anche nello stesso comune di residenza, lavoratori agricoli che, senza giustificato motivo, abbandonino la terra alla quale sono adibiti.

nelle sue manifestazioni o nelle sue conseguenze un fenomeno che va incanalato, non certo ostacolato, e comunque affrontato alle sue radici.

D'altro lato risulta invece indispensabile una politica degli organi responsabili nazionali e delle amministrazioni pubbliche locali volta ad una coordinata *pianificazione* comunale, regionale, nazionale, che abbia presenti le reali situazioni di fatto delle diverse aree territoriali del Paese, e tenga conto delle necessità e delle prospettive nazionali e locali per un periodo prevedibile nel futuro.

Ne consegue la necessità di:

— piani regionali, intercomunali, comunali, riferiti sia agli aspetti urbanistici e dell'insediamento, sia agli aspetti economici, sia ai problemi istituzionali e sociali, con particolare riferimento alla funzione delle medie città rispetto alle grandi città ed allo sviluppo anche sociale delle zone rurali;

— piano nazionale di sviluppo (come ulteriore fase dello « Schema Vanoni ») che preveda soprattutto l'industrializzazione del Sud;

— provvidenze a favore dei Comuni che sono interessati come aree di forte immigrazione, in quanto svolgono una funzione a carattere nazionale, purchè si tratti di favorire iniziative atte a facilitare l'adattamento sociale e l'inserimento produttivo delle nuove forze di lavoro (adeguamento delle istituzioni pubbliche e private alla nuova situazione urbana, incremento edilizio, addestramento professionale, ecc.);

— sensibilizzare sempre più il Paese al problema dell'istruzione e dell'addestramento professionale, fornendo adeguate attrezzature soprattutto nelle aree meridionali.

In sostanza l'abrogazione della legislazione fascista pone il problema più vasto di permettere e favorire una mobilità professionale, sociale, terri-

toriale nel Paese, senza creare squilibri, ma contemporaneamente senza perpetuare una situazione legislativa illogica e inefficiente (15).

Il problema dell'alloggio

8. - Il fenomeno dell'urbanesimo — concomitante a due deflagrazioni mondiali ed ai conseguenti danni anche edilizi — ha posto di conseguenza, con accenti drammatici e patologici, il problema dell'abitazione.

(15) Preoccupa che il problema non sia stato ancora preso in esame dal Parlamento e dal Governo in modo organico. La presentazione — recentemente — di tre Proposte di Legge alla Camera dei Deputati (n. 172, n. 361, n. 848, della III Legislatura), rispettivamente democristiana, comunista e socialista per l'abrogazione di tali leggi, ha solo ora convinto della necessità di vedere organicamente il problema. Infatti la Commissione del Lavoro della Camera ha deciso il 20 ottobre 1959 di chiedere alla Presidenza della Camera che le suddette proposte di Legge siano assegnate alla competenza delle Commissioni riunite degli Affari Interni e del Lavoro, in quanto la pura e semplice abrogazione delle suddette leggi priverebbe il Ministero del Lavoro della possibilità di assistere i lavoratori stagionali e determinerebbe una lacuna legislativa per quanto concerne la formazione delle liste dei disoccupati.

Delle tre proposte di legge infatti, due (quella democristiana e quella socialista) si premurano di accennare non solo all'abrogazione della legislazione precedente, ma alla necessità di rivedere l'art. 15 della legge 29 aprile 1949, numero 264 per quanto concerne la composizione delle liste di collocamento.

C'è da sperare che, non solo per questo aspetto, tutto il problema venga considerato sia su un piano legislativo (va notato che analoghi progetti di legge erano stati presentati nella legislatura precedente, ma poi non discussi per lo scioglimento del Parlamento), sia su un piano operativo dagli Organi pubblici nazionali e locali.

Infatti per poter parlare di un normale equilibrio nel nostro Paese, non solo come rimarginazione dei danni materiali e morali dell'ultima guerra, ma come superamento della media condizione di Paese sottosviluppato, occorre che il fenomeno dell'urbanesimo — nei suoi vari addentellati — non costituisca più un problema negativo e pericoloso.

Come ebbe occasione di rilevare, alcuni anni fa un incontro di esperti promosso dalle Nazioni Unite (16) la crisi dell'alloggio e le necessità di sviluppo edilizio si rilevano di portata notevolissima per tutti i Paesi Europei. Una indagine compiuta nel 1955 metteva in risalto, quantitativamente, la necessità minima di alloggi esistenti in Europa, ed indicava in periodi non inferiori ai dieci anni il lasso di tempo necessario per sopperirvi (cfr. Tavola 4). Purtroppo è recentissima l'analisi di una commissione di esperti della Comunità Economica Europea che porta a prevedere in quindici anni (a partire dal 1960) il tempo occorrente per far fronte alle esigenze di alloggio per tutte le classi sociali dei Paesi dell'Europa dei Sei (17).

In Italia — per effetto delle distruzioni belliche, dell'incremento della popolazione, delle migrazioni interne e dell'urbanesimo, dello stato insalubre di

(16) E precisamente dall'Ufficio Europeo dell'Amministrazione dell'Assistenza Tecnica, a Sèvres (Paris), dal 7 al 16 ottobre 1957.

(17) Per quanto riguarda la situazione francese una analisi de *Les conditions de logement en France depuis cent ans* (in « La documentation française » - Notes et études documentaires, n. 2.495 del 3 gennaio 1959) conclude che « il raffronto dei diversi censimenti della popolazione mostra che esisteva in Francia, già da molti anni, una crisi latente dell'alloggio. Questa crisi è dovuta principalmente ai notevoli spostamenti della popolazione dalle campagne verso la città, spostamenti che non sono stati accompagnati da una politica razionale dell'edilizia; un altro fattore demografico è intervenuto, che ha aggravato la crisi dell'alloggio: cioè la tendenza dei francesi a raggrupparsi in unità di abitazione sempre più ridotta... »

Infine, se gli alloggi sono rari, essi sono troppo spesso di qualità mediocre: nelle città dal 15 al 20% degli immobili data almeno da un secolo, mentre nelle campagne si giunge al 60% ».

Come si vede — pur in una situazione demografica diversa dalla nostra — alcuni problemi coincidono perfettamente con quelli italiani.

TAV. 4 — FABBISOGNO ANNUO MINIMO DI NUOVI ALLOGGI NEI PAESI EUROPEI
(in migliaia di alloggi)

P A E S I	TOTALE	Necessità pro- dotte dall'evoluzi- one demogra- fica normale	Necessità nor- male di rinnovo edilizio	Altri fattori	Durata approssimativa del periodo della realizzazione
Austria	50	10	20	7: Sostituzione di alloggi provv. 13: Penuria preesistente di alloggi	Fino al 1962
Belgio	35	15	20	—: Non si tiene conto delle migra- zioni interne	Nei prossimi 10 anni
Danimarca	20	15	5	5: Migrazioni interne	Nei prossimi 20 anni
Francia	300	75	100	120: Preesistente penuria di alloggi	
Grecia	62	—	—	—: Al fine di ridurre il tasso medio d'occupazione 1,6 per vano	Nei prossimi 15 anni
Italia	336	—	—	—: Preesistente penuria di alloggi. Sostituzione con alloggi di altri locali di fortuna ora adibiti ad abitazione. Al fine di ridurre il tasso d'occupazione a 1,15 perso- ne per vano	Nei prossimi 10 anni
Paesi Bassi	65-75	35-40	15	15-20: Preesistente penuria di alloggi	Nei prossimi 15 anni
Svizzera	17-19	10	6-7	1-2: Necessità create dalle migrazioni interne; nell'ipotesi che l'immi- grazione (cifre nette) raggiunga nuovamente lo stesso livello che all'inizio del 1950, le necessità normali saranno da 25 mila a 30 mila alloggi all'anno	
Regno Unito	300	100	100	100: Preesistente penuria di alloggi	Nei prossimi 10 anni
Germania Occ.	540	170	30	340: Preesistente penuria di alloggi	Almeno in 10 anni

Fonte: *La situation du logement en Europe*, CEE, Ginevra, gennaio 1956 (E./ECE/221).

numerosi decrepiti quartieri urbani da risanare — il fabbisogno di nuove abitazioni è risultato nello ultimo dopoguerra elevatissimo. Per riferimento alla rilevazione attuata con il Censimento del 4 novembre 1951 si è valutato un fabbisogno, allora, di 907.887 abitazioni, mentre al 31.12.56 si reputa che ci fosse un residuo fabbisogno di 514.250 nuove abitazioni (18).

La meta infatti di portare la situazione dell'alloggio a normalizzazione (cioè giungendo al livello di una persona per stanza, eliminando la coabitazione e gli alloggi di fortuna), ha dovuto tener conto della situazione assolutamente patologica (19) presente soprattutto — ma non solo — nelle città che più hanno risentito di un afflusso di immigrati (cfr. Tav. 5 e 6).

L'intervento dello Stato nel settore (20) attraverso forme diverse di edilizia sovvenzionata, è stato massiccio con una media di 181.000 stanze costruite annualmente (nel quinquennio 1951-55). Al 31 dicembre 1957 l'INA-Casa — ente costituito con Legge 28.2.49, n. 43, col compito di costruire case per alleviare sia la crisi degli alloggi che la disoccupazione operaia — aveva realizzate 150.451 nuove abitazioni, ed altri Enti sovvenzionati altre 141.692 abitazioni (complessivamente).

9. - Una delle conseguenze di tale situazione è stata la necessità di prorogare il regime dei contratti a locazione vincolati, nel corso di questi quindici anni (dal decreto legge 12.10.45, n. 669,

(18) S. ALBERTI: *Condizioni di abitazione e categoria professionale*. Tipografia del Senato, Roma, s. d.

(19) cfr., per la situazione della Capitale, i risultati della indagine dell'Ufficio di Statistica e Censimento del Comune, presentati nel fascicolo: *Alloggi precari a Roma*, supplemento al «Bollettino Statistico» 1958. All'ottobre 1957 risultarono abitanti in alloggi precari (cioè «strutturalmente provvisori») 54.576 persone.

(20) G. SPAGNOLLI: *Il problema sociale della casa*, Ed. 5 Lune, Roma 1957.

TAV. 5 — STATO DELLE ABITAZIONI IN ALCUNI COMUNI (1951): A) AFFOLLAMENTO

C O M U N E	abitazioni occupate		grado di affollamento (in % sul n. delle abitazioni occupate)											
	n.	abitanti	abitazioni non affollate (da 1 a 2 persone per stanza)						abitazioni sovraffollate					
			n.		ab.		n.		ab.		n.		ab.	
			n.	ab.	n.	ab.	n.	ab.	n.	ab.	n.	ab.		
Roma	308.982	1.491.498	30,1	24,8	38,4	40,3	14,9	20,7	5,2	8,3	3,4	5,3		
Milano	364.288	1.219.957	46,9	35,5	39,9	45,2	9,5	13,2	2,6	3,9	1,1	2,1		
Napoli	186.432	963.670	24,7	13,5	28,0	24,9	16,8	18,8	10,7	13,4	19,8	29,4		
Torino	221.702	681.893	57,1	43,9	34,5	42,4	6,1	9,5	1,6	2,7	0,7	1,5		
Palermo	95.462	468.285	31,8	18,5	30,5	29,1	16,4	20,0	9,0	12,6	12,3	19,8		
Bari	49.570	238.735	24,0	13,0	30,9	27,6	18,2	20,7	10,9	14,0	16,0	24,7		
Taranto	29.914	152.724	17,9	8,7	30,3	25,1	20,2	21,9	13,0	16,3	18,6	28,0		
Cagliari	23.525	127.835	37,6	23,8	36,9	39,6	14,1	19,2	5,5	8,2	5,9	9,2		
Salerno	16.197	85.316	24,1	13,6	35,3	33,2	19,3	23,0	10,0	13,4	11,3	16,8		
Bolzano	14.770	63.262	45,0	31,2	42,2	48,5	10,2	15,8	1,8	3,1	0,8	1,4		
Terni	20.060	81.147	36,6	25,7	48,1	52,2	11,6	16,4	2,6	3,9	1,1	1,8		
Pescara	12.940	61.506	35,0	23,2	43,1	46,3	14,6	19,4	4,4	6,5	2,9	4,6		
Brindisi	11.064	53.612	20,3	11,1	30,8	26,5	18,5	20,4	12,1	14,8	18,3	27,2		
Cosenza	9.534	49.071	22,7	13,1	32,0	29,6	19,4	22,0	10,8	13,5	15,1	21,8		

TAV. 6 — STATO DELLE ABITAZIONI
IN ALCUNI COMUNI (1951): B) ALLOGGI INADEGUATI

COMUNI	abitazioni con 2 o più famiglie (%) sul totale delle abitaz. occupate)	abitazioni ricavate da		numero medio abitanti per stanza	grotte, baracche ed altri alloggi di fortuna	
		sotterranei e seminter-rati (%)	soffitte (%)		n.	abitanti
Roma	19,7	3,3	0,04	1,4	27.961	105.004
Milano	5,8	0,1	0,7	1,2	10.938	25.218
Napoli	11,9	0,8	0,06	2,0	7.631	29.289
Torino	6,3	0,3	2,1	1,1	5.831	13.253
Palermo	14,8	1,2	0,01	1,7	3.615	14.182
Bari	6,3	3,8	0,4	2,0	6.176	25.779
Taranto	14,2	0,9	0,1	2,3	3.591	14.887
Cagliari	16,6	0,9	0,04	1,4	1.344	4.770
Salerno	13,4	1,4	0,2	1,9	898	3.435
Ferni	9,1	1,1	0,04	1,4	693	2.099
Bolzano	15,7	2,6	2,9	1,3	2.088	5.303
Pescara	1,1	2,6	0,3	1,4	698	2.724
Brindisi	12,5	0,1	0,06	2,1	936	3.907
Cosenza	10,7	1,9	0,2	2,0	1.540	6.875

alla legge 1.555, n. 368); mentre nel primo dopoguerra la situazione di vincolo si era protratta per soli cinque 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 avvicinamento 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 (21).

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, finchè il mercato degli alloggi non sarà normalizzato, e non potranno essere soddisfatte le richieste delle classi popolari e del

(21) A titolo indicativo riportiamo la situazione dei fitti rilevata per un triennio (1953-'55) dall'Istituto Centrale di Statistica in alcuni capoluoghi di provincia (si indica l'affitto medio in lire per stanza):

CAPOLUOGHI	1953		1954		1955	
	abitaz. blocc.	abitaz. sblocc.	abitaz. blocc.	abitaz. sblocc.	abitaz. blocc.	abitaz. sblocc.
Torino	833	4.030	906	4.034	1.106	4.349
Milano	992	3.966	1.092	4.307	1.218	4.368
Genova	795	4.672	803	4.707	920	4.805
Roma	1.335	7.936	1.359	7.983	1.491	8.130
Napoli	912	2.303	912	2.303	1.144	2.661
Bologna	532	2.666	574	2.783	699	2.819

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.

Si ritiene pertanto che, contemporaneamente alle inevitabili decisioni legislative connesse alla proroga dei contratti di locazione vincolata, vadano considerate le deliberazioni legislative concernenti:

— l'edilizia pubblica e sovvenzionata, con disposizioni che tengano conto delle rilevazioni di ordine sociologico che si sono potute fare nel corso degli ultimi anni, in modo che l'aspetto positivo della concessione di un alloggio non venga eluso dagli aspetti negativi connessi alla sua localizzazione rispetto ai quartieri urbani, alle deficienze tecniche e di servizi di interesse generale, alle difficoltà psicologiche e sociali di adattamento da parte dei nuovi assegnatari;

— l'istituzione di una imposta sulle aree fabbricabili, che abbia finalmente il coraggio di porre un freno alle speculazioni che si sono protratte per questi quindici anni.

Si può sicuramente considerare quest'ultima carenza legislativa — che tanta difficoltà, ancora incontra ad essere sanata — responsabile in gran parte del fatto che non si sia riusciti in quindici anni a colmare il divario tra fitti liberi e fitti bloccati.

Finchè il problema dell'alloggio in Italia non verrà di fatto considerato unitariamente, è utopistico pensare che settoriali disposizioni di Legge valgano a sanarlo in modo efficace ed economico. Si pensi infatti al cosiddetto « Piano Fanfani » (Piano Incremento Occupazione Operaia-Case per Lavoratori) che si è visto largamente condizionato dai costi esosi delle aree, e che di conseguenza non ha prodotto tutti gli effetti sociali positivi che ci si aspettava, mentre ha contribuito talora ad aumentare le speculazioni dei fortunati proprietari terrieri o degli abili rivenditori e mediatori.

B - Modificazioni dell'ambiente urbano per effetto dell'urbanesimo e dell'industrializzazione

10. — La considerazione di questi elementi estremamente oggettivi rende evidente nella realtà italiana un fenomeno — che si può ben classificare come sismico — prima lento e via via più rapido e quasi travolgente, di assestamento della struttura e della distribuzione della popolazione nell'ambito del Paese.

A tali modificazioni ha particolarmente contribuito la sempre più rilevante presenza, anche nella realtà italiana, dell'industria, localizzata prevalentemente al Nord nelle grandi città. E' stato questo uno dei fattori che ha sollecitato la nascita ed il rilievo dell'urbanesimo, fenomeno massiccio soprattutto nei paesi a forte industrializzazione.

Le conseguenze di ordine individuale e sociale sono rilevanti, e non sono state finora sufficientemente analizzate soprattutto nelle loro cause specifiche. Al clichè di inizio secolo dell'emigrante che abbandona l'Italia ed è solo in terra straniera (una media di 616.000 emigranti all'anno tra il 1901 ed il 1914) si sostituisce ora quello dell'immigrato nelle grandi città, solo pure lui ma in terra patria.

11. - La città sta diventando — nella nostra civiltà — l'insediamento tipico, spesso in stretta interdipendenza con l'altro aspetto caratteristico degli ultimi cento anni, che è l'industrializzazione. Ma come tutti i fenomeni di rilievo che si presentano in un'epoca di trasformazione, anche il fattore « città » è stato spesso visto dall'angolo visuale negativo, quale un male, un mostro, un corruttore della vita personale, familiare, sociale, religiosa. La varietà degli elementi che la caratterizzano, la complessità e vastità dei problemi che determina, sollecitano dalla nostra superficialità una valutazione univoca, drastica: e perciò recisamente negativa. Tra l'altro — ad aumentare lo scompiglio — interviene il fatto che la città non è una cosa nuova (come l'industria, l'energia nucleare, la psicanalisi, etc.), ma tradizionale e perciò convenzionalmente concepita. La diversità tra la città del passato e la città moderna è evidente a tutti, anche all'uomo della strada, e ciò lascia ancor più incerti nel valutare una realtà odierna che si vuole ad ogni costo considerare in una realtà di ieri. Ricerche e studi di sociologia urbana sono oggidi, specie da noi in Italia, assolutamente carenti, ed è questo un ulteriore e grave elemento di incertezza per i meno provveduti, per i semplicisti, per tutti coloro che preferiscono condannare un fenomeno piuttosto che impegnarsi in uno sforzo di intervento qualificato ed efficace.

La definizione stessa di città è attualmente incerta, ed ufficialmente ancorata all'entità demografica e al tipo di popolazione attiva che ne caratterizza la vita economica (che prevalentemente non dovrebbe essere dedita ad attività agricole), mentre un insieme di elementi andrebbero tenuti presenti per far considerare un insediamento come « città », e soprattutto nel valutarne la funzione.

Nell'ultimo secolo, la pubblicistica sulla città non ha offerto molti elementi per aiutarci ad una

analisi severa, documentata ed organica del fatto urbano (22). Dal Cattaneo (23) al Mumford si è stati più propensi ad idealizzare caso mai la città piuttosto che a studiarla così come essa è concretamente e secondo la funzione che ha nella attuale civiltà e nei suoi prevedibili sviluppi. Infatti il primo la considerava soprattutto come « l'unico principio per cui possano i trenta secoli delle storie italiane ridursi ad esposizione evidente e continua », mentre il secondo (24) scriveva circa venti anni fa: « La città è una riunione coordinata di gruppi primari e di associazioni con scopi definiti; i primi, come le famiglie e le unità di quartiere, sono comuni a tutte le comunità, mentre le seconde caratterizzano particolarmente la vita urbana. Questi vari gruppi si sostengono per mezzo di organizzazioni economiche che presentano egualmente caratteri più o meno corporativi, o almeno di diritto pubblico: esse sono tutte ospitate in edifici stabili, su un'area relativamente limitata. I fattori concreti e fondamentali della vita cittadina sono l'ubicazione stabile, il ricovero duraturo, le possibilità permanenti di riunione, scambio e immagazzinamento: i fattori sociali fondamentali sono la divisione sociale del lavoro, che giova non soltanto alla vita economica, ma anche agli sviluppi culturali. La città nel suo significato integrale è quindi un plesso geografico, un'organizzazione economica, uno sviluppo di istituzioni, un teatro di azioni sociali ed un simbolo estetico di unità collettiva. Da un lato, essa è la cornice materiale per le normali attività domestiche ed eco-

(22) Cfr. però P. CHOMBART DE LAUWE: *Paris et l'agglomération parisienne*, P.U.F. Paris 1952; M. QUOIST: *La ville et l'homme*, Ed. ouvrières, Paris 1952; CIAM: *Il cuore della città*, Hoepli Ed., Milano 1954; P. GEORGE: *La ville - Le fait urbain à travers le monde*, P.U.F., Paris 1952.

(23) C. CATTANEO: *La città*, V. Bompiani Ed., Milano 1949.

(24) L. MUMFORD: *La cultura delle città*, cit., pag. 481.

nomiche, dall'altro è la scena consapevolmente drammatica per le azioni più significative e gli stimoli più sublimati di una cultura umana.

La città favorisce l'arte ed è arte; la città crea il teatro ed è teatro. E' nella città, nella città quale teatro, che le attività più importanti dell'uomo vengono formulate ed elaborate attraverso individui, eventi, gruppi in conflitto ed in cooperazione, sino alle apoteosi più significative ».

12. - Se la città ha un tale rilievo nella realtà odierna, appare perciò utile vederne — sul piano delle strutture e delle persone — l'interdipendenza con l'urbanesimo e con l'industrializzazione. Finora infatti le grandi industrie (salvo logicamente quelle esclusivamente estrattive) hanno preferito localizzarsi nelle immediate vicinanze delle città; lo sviluppo celerissimo ed incontrollato delle periferie urbane ha persino inserito nel tessuto urbano ed in quartieri residenziali le fabbriche che inizialmente erano state poste in zone periferiche. Una certa tendenza attuale a spostare tali fabbriche in Comuni rurali limitrofi a quello urbano — sia per evitare il congestionamento della grande città, sia per motivi di speculazione finanziaria e di sgravio fiscale — non ha ancora un'incidenza tale da prenderla in considerazione. Si noti ancora che le industrie si sono in genere appoggiate a città che — nella situazione italiana — hanno una lunga tradizione storica ed una tipica struttura urbanistica, mancando assolutamente in Italia l'esigenza della *new towns* quale si è sentita in altri Paesi, particolarmente in Gran Bretagna. Mentre con le *new towns* non avviene logicamente alcuna modificazione di preconstituito ambiente urbano (sia urbanistico che sociale) nella realtà italiana l'industrializzazione incide fortemente nelle città in cui avviene, per riferimento sia alle strutture (ecologiche ed istituzionali), sia alle persone ed ai gruppi, sia alle categorie (demografiche, sociali, professionali).

E' evidente però come le modificazioni prodotte incidono più o meno rilevantemente nella fisionomia urbanistica, socio-economica, socio-culturale dell'ambiente urbano, a seconda che si tratti da un lato di una presenza massiccia, media o scarsa di industrie, e dall'altro di una grande, media o piccola città. E non sono importanti solo l'estensione di area urbana che le industrie occupano e l'entità della mano d'opera che utilizzano, quanto il tipo e la differenziazione delle industrie esistenti.

Riflessi sulle strutture urbane

13. - Per riferimento *alle strutture* il fatto nuovo dell'urbanesimo e dell'industrializzazione viene ad incidere in genere rilevantemente sul tessuto urbano, rompendone il lento ed omogeneo estendersi a macchia d'olio, che è tipico di troppe città italiane.

Quando poi, o per pianificazione comunale (rarissima), o per avveduto interesse, o per carenza di spazi sufficienti, si viene a creare una zona o varie zone industriali autonome, esse si staccano nettamente dagli altri quartieri, segnando tali limiti con l'indicativo filare degli alti muretti. Ma non ci si vuol qui stracciare le vesti per il « volto » particolare che l'edilizia e l'urbanistica industriale presentano rispetto a quella residenziale, quanto notare l'importanza che zone industriali omogenee vengano predisposte in aree opportune in sede di Piani Regolatori, col vantaggio di non turbare anche esteticamente, ma soprattutto per l'igiene (esalazioni, rumori) e per il traffico (tracciati viari, passaggio di mezzi di trasporto pesante) la vita cittadina. Vantaggi che per altri versi anche le stesse industrie ritrovano in zone industriali predisposte ad hoc, per la presenza di infrastrutture, per la maggiore rapidità di trasporti e per la possibilità di estendersi eventualmente in zone limitrofe.

L'industrializzazione però incide sulla fisionomia urbana anche indirettamente (25), per l'elevazione del livello di vita che essa produce, determinando o permettendo nei quartieri centrali l'ammodernamento di edifici pubblici, di locali commerciali (negozi, bar, cinema) e la ricostruzione o sostituzione di edifici vetusti destinati ad uffici o ad alloggi. Non va inoltre dimenticato il sorgere — spesso a ridosso delle fabbriche — di quartieri operai, costruiti per iniziativa industriale o per iniziativa degli stessi operai (casette a pianterreno, costruite in economia dagli interessati), i quali preferiscono l'utilità dell'alloggio vicino al luogo di lavoro alla spesso frequente insalubrità della sua localizzazione.

14. - L'urbanesimo — conseguente, almeno in gran parte all'industrializzazione, nelle realtà urbane che andiamo descrivendo — produce una rapida ed inizialmente impreveduta richiesta di alloggi superiore di gran lunga alle offerte che privati od enti di edilizia pubblica o sovvenzionata, possono formulare. Occorre tenere inoltre presente che spesso l'ondata di urbanesimo viene a prodursi in una situazione edilizia cittadina già in crisi, per carenze ormai tradizionali o per distruzioni belliche.

Pertanto per esigenze di popolazione operaia o di immigrati, che sono stati attratti dalle prospettive di benessere che l'industrializzazione faceva prevedere, le periferie urbane si estendono notevolmente, sia con le forme patologiche dei baraccati, sia per intervento degli enti di edilizia po-

(25) Per una città italiana, in cui l'industrializzazione ha recentemente inciso fortemente, è stata attuata da una équipe di ricercatori una indagine i cui risultati sono stati presentati in due libri: G. MORELLO: *Petrolio e Sud - Inchiesta a Ragusa*, ET-AS Ed., Milano 1959; A. ANFOSSI, M. TALAMO, F. INDOVINA: *Ragusa - Comunità in transizione*, Taylor Ed., Torino 1959.

polare. Nascono così i complessi edilizi dell'INA-Casa, dell'I.A.C.P., dell'INCIS e talora dell'UNRRA-Casa (che più particolarmente interviene in zone rurali), oltre all'edilizia relativa ad altre disposizioni legislative (Legge Romita). Complessi che raggiungono anche l'entità ed hanno la fisionomia e le attrezzature di un vero e proprio quartiere, spesso autosufficiente (cfr. i particolari quartieri CEP, di edilizia popolare coordinata). Complessi che, sul piano edilizio ed urbanistico, hanno costituito nel dopoguerra — pur con le evidenti e conclamate pecche — un fatto di primo piano nella situazione italiana, permettendo tra l'altro ai progettisti di superare la tradizionale fisionomia deprimente della monotona e standardizzata edilizia popolare anteguerra. Complessi che però presentano, spesso almeno nel primo periodo di insediamento, carenze di servizi di interesse collettivo (attrezzature commerciali, scolastiche, religiose, ricreative, sanitarie, amministrative), non sistemazione delle aree comuni o provvisoria ed abusiva sistemazione ad orticelli familiari, disagio per la frequenza, il costo e la lunghezza di percorso dei trasporti pubblici data la localizzazione estremamente periferica e talora in vere e proprie zone rurali (si pensi al quartiere Falchera a Torino, uno dei primi quartieri progettati come autosufficienti).

15. - Ma l'avvento di un processo di industrializzazione in un'area urbana, ha di converso riflessi non secondari sul suo hinterland, incidendo: sull'occupazione della mano d'opera agricola (con l'influire in modo decisivo sull'orientamento verso le attività specie secondarie dell'eccedenza di forze lavorative presente nelle campagne, soprattutto nel settore giovanile scontento per vari motivi dell'ambiente in cui vive e allettato dal miraggio della città), sull'impiego del tempo libero (sia portando vi le abitudini e le tecniche presenti nell'ambiente cittadino — quali il cinema, la radio e la TV, il

giornale e la rivista —, sia offrendo alla domenica la città come meta attraente per lo svago), sulla vita familiare (dove l'autorità patriarcale trova maggiori difficoltà ad assolvere il suo ruolo tradizionale, sia rispetto ai giovani, sia rispetto alle donne: ambedue le categorie avendo presenti, agli occhi della fantasia e talora per conoscenza diretta, altri ambienti dove i rapporti interpersonali all'interno della famiglia e nella vita di relazione sono impostati con uno spirito diverso e con altre forme), sulla fisionomia edilizia e dei servizi collettivi (che hanno evidentemente come riferimento l'edilizia urbana, la presentazione esteriore, il comfort e le prestazioni offerte dai servizi di interesse pubblico della città).

Quando la città acquista un tale significato di modello per le zone rurali limitrofe, e quanto più lo stacco tradizionale tra civiltà contadina e mondo urbano si fa meno evidente (almeno apparentemente) si può parlare di urbanizzazione anche psicologica delle campagne, altrettanto e talora più importante della urbanizzazione fisica per l'estendersi delle periferie urbane nelle aree rurali.

16. - Il grosso problema che l'urbanesimo ha posto in risalto in modo esasperato è stato in genere la carenza delle istituzioni cittadine (Enti pubblici nazionali e locali, Enti privati: anche se questi ultimi più elastici ad adeguarsi alle situazioni ed esigenze particolari) e della loro preparazione ad assolvere adeguatamente gli scopi statutari in maniera rispondente alle esigenze dell'epoca e della *nuova* situazione tipica della città moderna. Innanzitutto il fatto non può stupire dato che (e parliamo sempre della situazione generale, ché lodevoli eccezioni si pongono all'avanguardia in un rinnovamento istituzionale indispensabile ed ineluttabile) manca una conoscenza organica ed aggiornata della situazione cittadina delle sue prospettive ed una conseguente pianificazione

funzionale degli interventi di cui è responsabile l'Ente in oggetto (sia esso Amministrazione Comunale, Provveditorato agli Studi, Ordine dei Medici o dei Farmacisti, ecc. ecc.). Inoltre non sempre il personale (direttivo e a contatto del pubblico) sfugge a quelle tare sociali che per primo dovrebbe contribuire ad eliminare (clientelismo, paternalismo, non democraticità, scarsa considerazione delle esigenze e dei diritti della persona ecc.).

In particolare tale situazione inefficiente si rivela apertamente nelle periferie urbane, isolate sotto vari aspetti dal resto della città, dove una mancata pianificazione (che avrebbe potuto prevedere in buona parte lo sviluppo urbano e adeguarvisi, se non — rispetto ai Comuni ad ai loro Piani Regolatori — indirizzarlo) determina la carenza di servizi anche di assoluta necessità primordiale (negozi, mercati, scuole, pronto soccorso, farmacia, ecc.), la loro successiva realizzazione affrettata sotto la spinta della reazione dell'opinione pubblica e delle manifestazioni piazzaiole degli interessati, la non rispondenza dei programmi di intervento e del personale usato alle specifiche esigenze dello ambiente in cui si opera.

Senza parlare del mancato coordinamento tra le istituzioni, sia quelle che si riferiscono ad un settore istituzionale particolare (assistenza, ad es.), sia quelle in genere che operano in un ambiente specifico.

Tutto ciò fa sì che la città si sviluppi in conseguenza dell'urbanesimo, dell'industrializzazione, ma sotto la pressione degli eventi, per l'ineluttabile procedere della storia, non certo per una organica visione e previsione della sua funzione, delle sue possibilità, del suo avvenire in sé e legata al contesto più ampio (regionale, nazionale, talora internazionale) in cui è posta.

Riflessi sulle persone e sulla vita sociale

17. - Se queste modificazioni e queste sollecitazioni avvengono per le strutture urbane, non certo di piccolo conto sono i problemi in cui si imbattono le persone, con le loro esigenze, le loro aspirazioni, la loro cultura, la loro vita sociale. E tra le persone che si trovano inserite — ufficialmente o in veste di « abusivi » — nella struttura urbana, una parte (quella di origine locale) sente sfuggirsi la « sua » città, come le tradizioni e l'affetto gliela configuravano, per la incidenza di fatti nuovi che ne hanno modificato l'usuale fisionomia (urbanistica, economica, dell'occupazione, politica, ecc.) e per la presenza ora anche di quadri dirigenti non locali (nel Sud) o di mano d'opera non specializzata che si aggiunge e si pone in concorrenza con la disoccupazione, inoccupazione e sottoccupazione locale (nel Nord): in ambedue i casi il campanilismo pesa terribilmente nel drammatizzare e spesso falsare la realtà delle situazioni.

Un'altra parte delle persone è costituita dagli immigrati, provenienti dalla stessa provincia o talora da altre regioni, anche lontane: i loro problemi sono soprattutto di adattamento e di inserimento nel mondo urbano che sta diventando — anche se clandestinamente — la loro nuova patria. Ciò non è facile sia obiettivamente (insediamento in quartieri urbani di risanamento, in baracche, in quartieri popolari periferici; alloggio spesso precario; disoccupazione od occupazione saltuaria; lontananza della famiglia o presenza di essa, in genere molto numerosa), sia soggettivamente (per la diversità di ambiente, di tradizioni, di concezione della vita familiare e sociale, di rapporti con le istituzioni; per il rifiuto che in genere si sentono rivolto dall'ambiente locale).

Per tutti costoro — locali e immigrati — la realtà urbana che si rinnova (o tenta di farlo) per effetto, talora, soprattutto dell'industrializzazione

pone dei gravi problemi che neppure l'operatore economico, tanto meno l'operatore sociale od il funzionario pubblico, possono ignorare o sottovalutare: sia perché in queste situazioni umane sono in gran parte individuabili le cause di numerosi fallimenti produttivi, politici, educativi in senso lato, sia perché queste persone sono la risorsa — già mobilitata o potenziale — per la città e per le sue industrie, nella situazione attuale, ma soprattutto per il suo futuro. Conoscerle, comprenderle, aiutarle diventa necessario.

18. - Il problema della casa si pone in modo urgente e come bisogno primario per coloro che sono immigrati: nel tempo precede spesso la stessa individuazione della fonte di lavoro. Le soluzioni possono essere — come si è già accennato — di tipo diverso e di conseguenza variano anche i problemi che si pongono alle persone. Coloro che vengono ad abitare nei quartieri vecchi della città (zone di risanamento non solo urbanistico) si trovano o vengono a costituire un ambiente in genere caratterizzato sul piano di una *socialità negativa*, trattandosi di comunità con vivacità di vita sociale, di rapporti interpersonali e interfamiliari, in genere disinteressati, ma dove sono molto diffusi — per le difficoltà economiche, per le tare familiari, per la promiscuità — la delinquenza minorile e adulta, l'accattonaggio, la prostituzione. Tali malattie sociali trovano più facilmente modo di realizzarsi, dato che questi quartieri sono localizzati in zone centrali della città, dove le occasioni si presentano più frequenti. L'ubicazione centrale permette inoltre di inserirsi più facilmente nell'ambiente cittadino, non provando vivo il senso di isolamento.

Anche per coloro che abitano in zone di baracati va ripetuto lo stesso discorso ora fatto per le zone di risanamento del centro urbano; come fattore di differenziazione va tenuta presente la loca-

lizzazione delle baracche, spesso ai margini della città, e che meno favorisce l'adattamento e l'inserimento degli immigrati nella città.

Caratteristica ancora comune a questi due tipi di insediamento è la frequenza con cui si tende a formare degli agglomerati regionali (migrazioni a catena), ricostruendo con la parlata e con la tradizione un po' l'ambiente di origine. Se ciò dà maggiore sicurezza alle persone e le toglie all'isolamento, rallenta notevolmente l'inserimento nella nuova città.

La precarietà dell'alloggio in sè (umidità, scarsa luce ed aerazione, mancanza di vani sufficienti e differenziati, scarsa igiene, ecc.) si pone all'osservatore esterno in una drammaticità non obliabile: un alloggio diverso — più igienico e confortevole — risulta però spesso come bisogno oggettivo piuttosto che soggettivo, non sentito cioè vivamente dalle persone, le quali preferiscono rendere a modo loro confortevole l'antro o la baracca (con radio, TV, frigidaire) o possedere la macchina (utile anche per i loro traffici). Non sono rari infatti i casi in cui — ricevuto un alloggio di edilizia popolare — si è preferito ritornare nella casa vecchia o nella baracca: pesava in questa decisione non tanto la casa nuova in sè, quanto la sua localizzazione.

E giungiamo così alla terza categoria di insediamento — in genere successivo ad un primo insediamento nelle forme sopra indicate — dove l'alloggio dell'ente di edilizia popolare accanto agli aspetti positivi — su piano igienico, di minimo confort, di spazio — pone alcuni gravi problemi sociali. Non ci riferiamo certo qui a quei complessi edilizi, realizzati di fatto con scarsa coscienza e con preminente senso di sfruttamento da parte delle imprese appaltanti, che non presentano neppure i requisiti positivi ora citati. E' sperabile che un maggior controllo ed una maggiore rigidità nello smascherare ed adire per vie legali, possano in futuro ridurre l'entità di questi casi.

Nei complessi di edilizia popolare — salvo i casi in cui essi vengono assegnati in blocco ad una popolazione omogenea proveniente da una stessa zona di risanamento o di baraccati, ch  allora si ripresentano anche parecchi dei problemi sopra indicati — la caratteristica normalmente individuabile   quella dell'*asocialit *. Il fatto di ricevere un alloggio localizzato in una zona non di libera scelta, con dei vicini non conosciuti e spesso socialmente non accettati, pone le persone e le famiglie in una situazione viva di disagio: disagio per i servizi, disagio per i rapporti sociali, disagio per la vita familiare. Si aggiungono le difficolt  connesse ai condomini e comunque ai problemi tecnico-amministrativi legati alla situazione di assegnatari a locazione o a riscatto. Tutti elementi questi che pongono le persone in stato di insicurezza, di difesa, di protesta, e non le sollecitano alla mutua collaborazione, all'iniziativa positiva, all'accettazione dell'ambiente.

Contemporaneamente per  va notato come all'atto della immissione degli assegnatari nel complesso si rilevano spesso sintomi positivi di rinnovamento, di partecipazione ad iniziative tendenti a risolvere le carenze riscontrate, di responsabilizzazione personale. Ma ben presto le evidenti difficolt , le incomprensioni, le pastoie burocratiche fanno ripiombare nello stato d'animo sopra descritto.

Ci  che incide negativamente per lo pi    la diversit  regionale dei coinquilini e degli assegnatari di un complesso che pone in un atteggiamento di difesa (meridionali, rurali) o di rifiuto (locali, cittadini). In tale situazione ognuno tende a chiudersi nel proprio nucleo familiare o in un ghetto regionale o sociale all'interno del quartiere, oppure ad evadere quanto pi  possibile verso l'ambiente del precedente alloggio (quartiere cittadino, zona di baracche) dove ancora si conservano le amicizie.

19. - Due problemi che si presentano non solo per gli immigrati — specialmente in una città industriale o in cui l'industrializzazione comincia ad incidere — sono quelli dell'occupazione e della istruzione.

Per il primo si può parlare di stretta connessione ai fenomeni dell'urbanesimo e dell'industrializzazione, e vederlo — nei suoi riflessi sulle persone — come il problema più assillante. L'immigrato in genere si trova handicappato:

— dalla sua scarsa conoscenza dell'ambiente, delle sue risorse, dei suoi enti, e soprattutto dalla sua illusione di trovare ipso-facto un lavoro arrivando in città (salvo i casi di migrazioni a catena, in cui parenti o amici hanno già trovato un posto di lavoro);

— dalla necessità di una riqualificazione professionale (passando dall'attività primaria a quella secondaria) e spesso dall'assoluta carenza di qualificazione professionale (manovalanza generica).

La situazione di insicurezza economica o di vera e propria miseria, gli handicaps ora indicati, determinano uno stato d'animo di sfiducia in sé e soprattutto nella società e nelle sue istituzioni, che caratterizza il sottoproletariato.

La creazione di nuove fonti di lavoro — in genere non programmata, in base ad iniziative non coordinate — pone anche per le persone locali il problema della riqualificazione professionale (passaggio da artigianato o ramo impiegatizio al settore industriale) od ancora quello della qualificazione vera e propria. Le illusioni sono molto frequenti inizialmente — periodo della costruzione delle fabbriche e primo periodo di vita di esse — con la conseguenza prevedibile, per molti, di sconcerto e delusione. Si sperava di migliorare la propria situazione economica, di essere valorizzati nella nuova attività, di trovar lavoro e invece solo pochi lo hanno avuto: delusioni diverse ma rappor-

tabili tutte al fatto che non ci si preoccupa — come spesso accade — di tenere informati i cittadini sulla reale situazione cittadina, sulle prospettive che ci sono, sulla fisionomia e reale portata delle nuove iniziative che enti pubblici o privati prendono nell'ambito della città.

Ma il problema dell'occupazione — come si è intravisto — si lega strettamente a quello della istruzione: sia per gli immigrati che per i locali, sia per i ragazzi ed i giovani che per gli adulti, anche se con sfumature ed esigenze particolari. La considerazione dell'istruzione come esigenza primaria, non trova normalmente credito presso le persone a livello socio-economico depresso, sia per il loro conseguente scarso livello culturale, sia per la pressione del bisogno economico immediato, sia per le disagiate condizioni nel vestire e per la precarietà dell'alloggio che rende difficile il suo uso per altre necessità (compiti scolastici) che non siano quelle del dormire.

La spinta che sollecita alla frequenza scolastica è il miraggio o la prospettiva concreta di avere un posto, soprattutto nelle industrie. Di conseguenza si riscontra una forte presenza dei fenomeni di ritardo e inadempienza scolastica fra i ragazzi, mentre — quando si presentino le condizioni di cui sopra — sono richiesti ed accettati corsi serali o comunque tutte le iniziative di recupero scolastico, soprattutto per i giovani e talora per gli adulti (analfabeti o analfabeti di ritorno). I Centri di Addestramento Professionale — i quali però richiedono una certa istruzione scolastica — sono così di grande utilità in questi ambienti per legare l'istruzione al lavoro, purché vengano realizzati con personale preparato, attrezzature adeguate, con chiara conoscenza delle possibilità di assorbimento nel mercato locale della mano d'opera o di migrazioni qualificate interne ed esterne, al fine di non produrre ulteriori delusioni e un radi-

carsi della convinzione dell'inutilità dell'istruzione per migliorare la propria posizione.

Invece in altre persone, soprattutto nella borghesia, si riscontra la tendenza opposta a non vedere l'istruzione legata realisticamente alla occupazione successiva, ma connessa a motivi di valorizzazione sociale, di prestigio, di realizzazione nei figli di quello che si avrebbe voluto diventare: di conseguenza preferenza per l'indirizzo classico, pretesa di far proseguire gli studi fino alla laurea nonostante le difficoltà finanziarie, scarsa considerazione delle capacità e delle preferenze dei figli.

Nelle città, invece, di lunga tradizione industriale in sviluppo (Milano, Torino) si nota una maggiore tendenza ad indirizzare i figli verso diplomi tecnici e verso lauree scientifiche, proprio perché ci si è resi conto con l'esperienza e con la osservazione come al giorno d'oggi un operaio specializzato stia economicamente meglio e sia socialmente più considerato di un impiegato di ufficio, ed un chimico più richiesto di un laureato in lettere o legge.

Necessità di un'azione sociale nelle città e nelle periferie urbane.

20. - Pertanto le conseguenze dell'urbanesimo si pongono soprattutto su un piano sociale. Occorre impegnarsi a far sì che si tratti di un progresso per le persone, per la famiglia, per i gruppi e le categorie, poiché « spesso, molte modificazioni che accompagnano l'urbanizzazione presentano, dal punto di vista sociale, sia aspetti positivi che aspetti negativi ».

Una facile letteratura romantica ha infatti spesso idealizzato la vita rurale e la civiltà contadina, in opposizione al mondo urbano: ma 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 sono 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 per quanto riguarda 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 » (26).

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 ».

21. - L'importanza e l'urgenza che i problemi connessi all'urbanesimo hanno nel nostro Paese, comincia solo ora ad essere colta dagli Organi pubblici, dalle Autorità religiose, dalle iniziative private. Ciononostante siamo ancora ben lungi dal vedere in atto degli interventi efficaci, coordinati ed ampi, conseguenti a questa presa di coscienza, e tali da eliminare gli inconvenienti, gli errori di valutazione, le situazioni patologiche spesso verificatesi nel recente passato.

E questo per vari motivi: per il fatto di trovarsi di fronte ormai ad un fenomeno macroscopico che non ammette palliativi ed implica superamento di interessi, rinnovamento di forme tradizionali di intervento, impegno massiccio sul piano finanziario; per il legame stretto che si avverte tra questo fenomeno di insediamento ed altri grossi problemi

(26) O.N.U., *Rapport sur la situation sociale dans le monde*, cit., p. 125.

della vita nazionale (sviluppo socio-economico delle campagne e delle zone comunque depresse; industrializzazione; valorizzazione anche delle medie e piccole città nel quadro di una pianificazione regionale); per la quasi assoluta mancanza di studiosi qualificati del problema urbano, di pianificatori, di ricercatori, che sappiano indicare i termini generali e specifici del problema, al di là di una constatazione lapalissiana del fenomeno e di una generica indicazione di cause.

Con ciò si è venuti ad individuare la necessità — anche in riferimento ad esigenze concrete — di uno sviluppo delle Scienze Sociali in Italia, in stretto legame di collaborazione con le altre discipline interessate al fatto urbano e con gli operati sociali. Troppo spesso una scarsa conoscenza reciproca e soprattutto una presunzione sulle possibilità solitarie di una professione, fanno sì che sforzi non coordinati portino a risultati monchi e non produttivi.

L'esperienza di questi anni dovrebbe aver insegnato qualcosa e sembra opportuno concludere con le indicazioni che una pubblicazione ufficiale delle Nazioni Unite, offriva facendo il punto su programmi e misure per risolvere i problemi dell'urbanizzazione rapida (27):

« Necessità di basare preliminarmente qualsiasi azione su delle ricerche e su una pianificazione;

Necessità di coordinare le ricerche e la politica sociale con una pianificazione fisica ed economica;

Interesse che si avrebbe ad impedire o a limitare certe forme di sviluppo urbano (quali le concentrazioni amministrative ed industriali esagerate, o le città tentacolari " parassite ") e ad influenzare in tal senso il flusso migratorio;

Necessità di sviluppare e di migliorare i servizi sociali delle città, i quali presentano una impor-

(27) O.N.U., *Etude internationale des programmes d'action sociale*, cit., pag. 201.

tanza particolare per gli immigrati e per gli altri cittadini di categorie a basso reddito;

Necessità di integrare i diversi tipi di progetti di azione sociale con servizi di carattere educativo;

Necessità di completare le misure prese nelle campagne;

Necessità di coordinare le accresciute attribuzioni dell'amministrazione centrale con le normali o sviluppate attribuzioni delle amministrazioni locali, e di incoraggiare una iniziativa ed una partecipazione maggiore da parte delle popolazioni urbane interessate;

Interesse che si avrebbe, in molte grandi città, ad allargare l'ambito dell'amministrazione e della pianificazione in modo che esse si rivolgano non solo alla città e alla sua periferia, ma ad una zona più ampia di quella metropolitana;

Necessità di un decentramento industriale ed amministrativo pianificato nel quadro di uno sviluppo misto urbano e rurale ».

Una politica della città ha infatti la sua unica strada di successo se inserita in una più ampia politica di sviluppo del Paese.

CARLO TREVISAN

CESARE FERA

**I PROBLEMI DELLA GRANDE CITTA'
IN ESPANSIONE**



Sessant'anni or sono Howard, l'apostolo delle città giardino parlava delle città come di magneti che attirano a sè gli abitanti delle campagne per i vantaggi che offrono: alte remunerazioni, possibilità di impiego, tentanti prospettive di avanzamento... opportunità sociali e posti di divertimento... strade ben illuminate.

A questi vantaggi egli riconosceva opposti altrettanti inconvenienti, ma questi non valevano ad impedire l'abbandono delle campagne e l'emigrazione verso le città.

Per Howard l'importante non era tentare di arrestare artificiosamente quel flusso, ma far sì che esso desse luogo a nuove comunità urbane equilibrate anziché ingigantire con elefantiache periferie le grandi città.

I problemi che si prospettava Howard sono ancora gli stessi, i suoi sogni di unire i vantaggi delle città a quelli della campagna, anche se sogni ammantati di un fresco, ingenuo ottimismo, hanno ancora una validità ed una base di buon senso che durano al di là dei luoghi e del tempo.

Ormai da oltre un secolo e mezzo, da quando cioè è in atto il processo di sviluppo industriale, osserviamo come fenomeno parallelo ad esso la diminuzione della popolazione nelle campagne e la sua emigrazione in città. Osserviamo poi che questo flusso per lo più non crea nuove città ma

va ad accrescere quelle vecchie. Tale accrescimento è avvenuto con enormi sviluppi delle periferie sicché oggi queste contano numericamente molto più del vecchio centro ed il loro peso è tale da far sì che sotto molti punti di vista il problema delle periferie in tutto il mondo si può definire il problema delle città.

Abbiamo detto che il fenomeno dell'urbanesimo è frutto della rivoluzione industriale, ma non direttamente collegato con l'industria. Per es. in Italia, Milano, Torino, Genova, si sono sviluppate come città manifatturiere e commerciali, mentre Roma, Napoli e Palermo come centri amministrativi e come capitali di una certa élite sociale. A Palermo tutt'oggi il peso dell'industria è minimo pur essendo forte il suo urbanesimo.

Esaminiamo qui lo sviluppo della periferia di Genova perchè è tipico, in modo che le conclusioni a cui possiamo pervenire per esso possano essere applicate anche alle altre periferie delle grandi città italiane.

La zona del vecchio centro corrisponde all'incirca alla estensione dei sei sestieri in cui era divisa un tempo la città. La sua popolazione oscilla tra i 100 mila ed i 40 mila abitanti da tre secoli, tra il primo dato sicuro di censimento del 1531 e la fine del 1700. La città, chiusa nel suo ampio giro di mura, era ben distinta dal territorio circostante. Le sue principali attività erano l'armamento navale, il commercio, il credito, l'industria della seta, l'artigianato.

Al fantastico e parossistico arroccarsi delle case una sull'altra, che creava condizioni di abitabilità poco felici, faceva riscontro l'abbondanza di spazi verdi, giardini ed orti, compresi nel giro delle mura. Basti pensare che il territorio a costruzioni addensate era di circa 50 ettari, mentre il territorio urbanizzato era di 158 ettari e quello dentro le mura di 903 ettari.

La curva ascensionale del vecchio centro comincia col principio dell'ottocento; raggiunge nel 1861 i 124.000 abitanti, ha il suo massimo nel 1921 con 184.000 abitanti e poi decresce fino a raggiungere i 176.000 nel 1951.

Vediamo ora per contro qual'è stata l'evoluzione delle zone corrispondenti al territorio attuale del Comune ma fuori del vecchio centro. Queste erano formate da terreni agricoli coltivati ad orti, da magnifiche ville circondate da parchi lussureggianti. Unici insediamenti urbani erano i pittoreschi villaggi di ortolani e di pescatori.

Poco più di un secolo fa cominciarono ad insediarsi in questi territori industrie, cantieri navali, manifatture meccaniche, altiforni, ecc. ed intorno alle industrie parchi ferroviari, reti stradali, abitazioni operaie. Cominciò così l'espansione cittadina e nello stesso tempo l'opera di distruzione di un paesaggio suburbano di indicibile bellezza, forse unico al mondo, noto e celebrato dai viaggiatori dei secoli scorsi.

La popolazione delle zone suburbane nel 1848 ammontava complessivamente a 93.998 anime, cioè circa i 3/4 del vecchio centro.

Col censimento del 1861 essa era già salita a 113.000 anime; nel 1951 a 511.313, cioè si era moltiplicata in un secolo più di cinque volte. Ma questi dati fanno ancora più impressione se si analizzano le diverse zone. Infatti Genova ha una conformazione orografica particolare che ne condiziona lo sviluppo secondo certe direttrici cioè lungo la costa e nelle vallate che sboccano al mare.

Possiamo distinguere nel territorio della periferia alcune zone a carattere prevalentemente industriale (la zona tra Sampierdarena e Pegli e la bassa Valpolcevere), altre a carattere prevalentemente residenziale popolare (la piana del Bisagno), altre a carattere residenziale più signorile (Pegli da un lato, Albaro, Quarto, Nervi dall'altro). Nel primo

gruppo di territori lo sviluppo della popolazione tra il 1861 e il 1951 è stato in media di 5 volte, nei secondi di 10 volte, nei terzi tra le 2 e 3 volte. Mentre questi ultimi hanno conservato un piacevole carattere di edilizia integrata nella campagna tanto da ospitare anche un'industria turistica fiorente, nelle altre zone dobbiamo constatare il più caotico, anarchico ed inumano sviluppo. Costatiamo cioè l'esistenza di condizioni sfavorevoli alla vita ed al lavoro, tipiche di ogni periferia di grande città.

Nel 1951 su una popolazione di 687.480 anime ben 511.313, e cioè i 3/4 della popolazione, vivevano nei nuovi quartieri. Questo ci dà un'idea dell'importanza e del peso dei problemi connessi alla situazione delle periferie.

Esaminiamo ora alcune caratteristiche di questo accrescimento.

Come in tutte le grandi città a Genova si ha un tasso di natalità negativo. Nei 5 anni fra il 1953 e il 1957 si è avuta una eccedenza media annuale di 250 morti sui nati. Pertanto nello stesso periodo la popolazione si è accresciuta di 55.514 anime, con un incremento annuo medio di 11.120 unità. Tale accrescimento è dunque dovuto alle eccedenze della immigrazione sulla emigrazione.

I dati statistici ci permettono ancora di osservare come gli immigrati si distribuiscono nelle varie zone. Abbiamo che meno di un quarto dei nuovi venuti trova alloggio nella zona dei sestieri, cioè il vecchio centro, mentre i rimanenti si distribuiscono alla periferia. Pertanto questa non è formata solo di immigranti; infatti constatiamo dalla statistica del cambio di abitazione una netta tendenza alla diminuzione della zona dei sestieri e per contro una tendenza all'aumento nella periferia, tranne che in quelle zone dove si sono stabilite industrie che producono fumi ed odori sgradevoli quali Cornigliano, Bolzaneto, Rivarolo, o dove

le difficoltà di accesso o la lontananza dai centri di lavoro rendono meno desiderabile la residenza, quali Pontedecimo, Molassana, Struppa. Si constata cioè in generale che la periferia è formata oltre che da immigrati da persone che lasciano il centro. Sarebbe interessante sapere i motivi di questi trasferimenti interni.

Un'altra caratteristica della popolazione genovese è la sua estrema mobilità. A Genova negli ultimi 5 anni — 1954-1958 — si è avuta una media annuale di 19.365 immigrati ed una media di 8.382 emigrati, cioè ogni anno si sono spostate 27.747 persone, pari a circa un ventesimo della popolazione. A questi movimenti vanno aggiunti i movimenti interni per cambio di abitazione. Negli anni tra il 1954 ed il 1958 si è avuta una media annuale di 65.351 persone che hanno cambiato abitazione, cioè un undicesimo della popolazione. Abbiamo così in media ogni anno a Genova un movimento di circa 93.000 persone. Questo vuol dire che ogni 8 anni un numero di unità pari alla popolazione della città ha cambiato domicilio. Questi dati servono a farci comprendere quale sia la estrema mancanza di omogeneità della popolazione che si stabilisce nella periferia ed in parte anche nel vecchio centro.

Ad un così vivace movimento demografico ha fatto riscontro una importante produzione edilizia che ha evitato venissero peggiorate le condizioni di affollamento dell'intera popolazione. Fra il 1952 ed il 1957 sono stati costruiti ben 128.795 vani. L'indice medio di affollamento per Genova è di 0,9 abitanti per vano. Apparentemente una situazione ottima, in realtà da un esame più accurato dei dati statistici risulta che il 44,5% della popolazione vive in condizioni di affollamento o di sovraffollamento mentre circa il 34,6% della popolazione vive in coabitazione. Questo significa che una parte della popolazione ha per contro sovrabbondanza di vani. Pertanto data la produzione edi-

lizia degli ultimi anni, da un calcolo di stima fatto dall'ufficio di statistica del Comune risulta che il fabbisogno di vani alla fine del 1958 era di 71.681 unità; a tale cifra occorre aggiungere ogni anno il fabbisogno per l'incremento di popolazione che va calcolato sui 12.000 vani. Se la produzione edilizia continuerà sul ritmo degli anni fra il 1952 ed il 1957 e cioè di 21.000 vani all'anno è logico prevedere una saturazione dei bisogni più urgenti entro 8 anni. Questo significa che la situazione dal punto di vista dell'affollamento non è così drammatica da non poter essere risolta con metodi normali.

Non si hanno notizie sulla distribuzione dei vani nel territorio ma chi conosce la città sa bene che essi vengono costruiti in periferia essendo ormai quasi saturate le aree edificabili del centro.

In sintesi le notizie demografiche su Genova significano che il vecchio centro ha raggiunto una popolazione numericamente quasi stabile mentre si è creata una periferia il cui peso è di tre volte quello del centro, e lo sviluppo di questa periferia avviene con un ritmo che ogni venti anni si accresce di una popolazione uguale a quella del centro cittadino.

Sarebbe interessante per vedere l'origine della situazione attuale esaminare come lo sviluppo demografico ha dato luogo alla creazione della periferia di Genova, ma questo non è possibile in una così breve relazione. E' sufficiente per noi guardare quale è l'aspetto attuale di questa periferia e quali sono i problemi che si pongono oggi alla nostra attenzione.

Gli uomini hanno costruito le città per abitare, lavorare, avere rapporti sociali, sviluppare la propria cultura, svagarsi. Il modo come questo avviene non è ben noto e sfugge, ormai ne siamo certi, ad una catalogazione scientifica proprio come sfugge lo sviluppo della persona umana. Consta-

tiamo tutti una situazione di crisi ma non possiamo andare più in là dal descrivere questa situazione.

Forse la funzione primordiale della città è quella di essere il luogo dove avere la casa, dormire, allevare la famiglia al sicuro dalle insidie degli uomini e della natura. Cioè essere il luogo per abitare.

A Genova come altrove i sobborghi si sono sviluppati soprattutto come zona residenziale; abbiamo visto che il fabbisogno medio di costruzioni per eliminare l'affollamento ed il sovraffollamento non è così preoccupante come in altre città. Il livello medio delle costruzioni è discreto. Una edilizia semplice, spesso banale; alloggi discreti funzionalmente, sfornati senza molti sforzi di fantasia, di perfezionamenti, con la preoccupazione costante di fornire il minimo consentito dai regolamenti e dalla clientela (per altro molto poco esigente). Minimo di progettazione, minimo di superfici, minimo di finitura, minimo di impianti. Case anonime come aspetto e come sostanza. Ma come potrebbe essere diversamente? La casa è destinata alle attività della famiglia come nucleo sociale elementare, è quindi luogo di incontri familiari, luogo di riposo, di allevamento dei figli. Alcune delle funzioni che vi si svolgono trovano il loro prolungamento nelle immediate adiacenze della casa, e sono soddisfatte da attrezzature proprie di piccoli gruppi di case detti unità di abitazione. Negozi di prima necessità dove le massaie trovano l'occorrente per preparare i pasti, una scuola materna dove le stesse possono accompagnare i più piccoli con un breve percorso, un piccolo spazio verde dove i bambini possono giocare all'aperto. Non mancano davvero i negozi, ma purtroppo dobbiamo constatare una assoluta assenza di spazi verdi sia destinati ad uso pubblico che per i giochi dei bambini. Analoga assenza troviamo per gli asili. Secondo le norme dell'urbanistica si dovrebbe avere

una scuola materna ogni circa 4.000 abitanti; questo vuol dire che nel comune di Genova occorrebbero circa 175 scuole materne, mentre attualmente ve ne sono solo 53.

Benché la densità territoriale del comune di Genova non sia particolarmente elevata, troviamo che la densità edilizia è per contro notevolissima; sovente nei sobborghi questa densità supera i 500 abitanti per ettaro. Questo è dovuto al fatto che la espansione edilizia avviene con la completa distruzione di qualsiasi zona verde e quello che è peggio con la distruzione anche a volte di splendidi parchi. Questo fatto di magnifiche ville distrutte o ridotte alla peggiore decadenza ed in ogni caso eliminate dal tessuto urbano e quindi irrimediabilmente destinate a sparire, invece di diventare — come avrebbero dovuto — uno fra i principali elementi della composizione urbanistica della periferia ed essere utilizzate come centri di associazioni, di uffici ecc. con attorno il loro parco destinato ad uso pubblico, si ripete in ogni zona del suburbio genovese.

Sovente nei posti più squallidi, in mezzo alle costruzioni più brutte possiamo scoprire i resti (ormai ridotti a gusci vuoti) di parte di queste ville per lo più male utilizzate come magazzini di falegnami, officine, scuole, ecc. A questa distruzione di valori ambientali e di preesistenze fa riscontro una mancanza di composizione urbanistica che dia ai quartieri di periferia se non un'anima almeno un aspetto esterno decoroso.

Questa situazione così negativa per le zone residenziali popolari, d'altronde non molto diversa da quella delle zone signorili, è in parte riscattata a Genova dalla conformazione del terreno che obbliga le costruzioni a svilupparsi non a macchia d'olio ma secondo i fondovalli o sulle pendici dei monti. Questo fa sì che vi sia sempre una relativa vicinanza della campagna all'abitato o che le costruzioni poste su diversi livelli abbiano luce, aria

e vista più di quello che non consentirebbe una analoga densità in città di pianura. Per contro in alcune zone, e più particolarmente nella bassa valle del Polcevera e lungo la costa, le industrie si sono impiantate dove hanno voluto, mescolandosi in un modo disordinato con le zone residenziali, senza alcuna soluzione di continuità. Questo non solo per il passato ma anche recentemente. Proprio in anni non lontani sono sorte a Cornigliano ed a Campi acciaierie che appestano con fumi disgustosi e con spargimento di polvere almeno 60.000 abitanti, mentre a S. Quirico ed a Bolzaneto le raffinerie di petrolio rendono irrespirabile l'atmosfera a circa 30.000 persone. Tra Sampierdarena e Pegli le industrie formano un muro che esclude le zone residenziali dal mare; si allineano lungo l'unica strada di traffico aumentando la congestione in un modo pauroso.

Unità base della composizione di una città è il quartiere; esso è il luogo dove si svolge la vita nel momento di passaggio tra l'attività domestica e quella del lavoro o dei rapporti pubblici. Il quartiere nell'antica città era un nucleo urbano ben caratterizzato topograficamente, con proprie istituzioni ed attrezzature sociali. In esso si svolgeva la maggior parte delle attività della famiglia, in esso i suoi abitanti trovavano oltre all'alloggio, la chiesa, il mercato, i negozi e sovente anche il posto di lavoro, di svago e di attività pubblica. Si capisce come in tal maniera il quartiere divenisse il luogo per eccellenza delle relazioni sociali integrate; la sua dimensione ridotta, in scala umana, la sua ricchezza di attrezzature, unite al fatto della continua permanenza erano motivi di sviluppo della persona umana. Gli abitanti di un quartiere si può quasi dire che formassero una comunità in cui tutti si conoscevano ed in cui tutti potevano esercitare una diretta influenza sugli avvenimenti pubblici.

Genova era divisa in sei unità dette sestieri che formano ancora adesso il nucleo centrale della città. In essi si sono sviluppati la maggior parte delle attrezzature e dei servizi. I quartieri di periferia si sono formati per l'accrescimento indifferenziato e con procedimento puramente additivo degli antichi nuclei del suburbio. Questi ultimi sono stati esplosi dalla intensa edificazione, hanno perso il loro carattere originario, mentre i quartieri a cui hanno dato luogo sono diventati dei puri agglomerati di costruzioni senza volto e senza anima, cioè senza il segno di una intelligenza ordinatrice e privi di quelle attrezzature che formano il cuore del quartiere e ne rendono tanto essenziale la funzione.

Esaminiamo qual'è la situazione delle attrezzature di quartiere.

Scuole — Si valuta che circa il 15% della popolazione scolastica non ha ancora avuto una sistemazione definitiva e deve far scuola in aule a mezzadria, e si ritiene che entro dieci anni dovrebbe essere soddisfatto questo fabbisogno teorico di aule.

Ma cosa vogliono dire queste cifre? Il restante 85% di alunni è sistemato in buone scuole, con aule ed attrezzature didattiche aggiornate, con campi da gioco, con requisiti igienici e pedagogici soddisfacenti? Sono gli edifici posti bene in relazione alle zone residenziali, ed i percorsi per arrivarvi sono agevoli e non attraversati dal traffico veicolare? Purtroppo una risposta a questi quesiti farebbe vedere ben poche scuole come accettabili e farebbe ingigantire il problema dei fabbisogni scolastici.

Anche in questo dobbiamo accontentarci per il momento del minimo funzionale occorrente.

Attrezzature commerciali — Queste non mancano davvero, semmai a volte si sente il bisogno di un mercato rionale. Oggi la tendenza degli eser-

centi è di portare alla periferia anche quei tipi di negozi che un tempo si trovavano solo al centro, come abbigliamento, articoli sportivi, oreficerie, arredamenti, ecc.

Piuttosto possiamo notare la mancanza di spazi adatti all'installarsi di tali gruppi di negozi in modo da avere dei piccoli centri commerciali tanto efficaci per animare i quartieri, centri dove il pedone sia sovrano e possa muoversi senza che il traffico veicolare ne minacci l'incolumità.

Attrezzature ricreative — Abbiamo abbondanza solo di cinematografi, mentre si ha una paurosa mancanza di tutto il resto. Basta pensare che i minimi per ogni città dovrebbero essere: per un quartiere di 5.000 abitanti un campo di ricreazione per bambini ed un campo di calcio per ragazzi; un nucleo di 10 mila abitanti dovrebbe avere la palestra e due campi da tennis e da pallacanestro; una borgata di 30 mila abitanti oltre agli impianti suddetti dovrebbe essere dotata di un campo sportivo per attività agonistica, destinato al calcio od alla atletica leggera, di una piscina coperta o scoperta, di un gruppo di campi da tennis, pallacanestro, pallavolo.

A Genova, come in tutte le città italiane, abbiamo un grande stadio per le competizioni calcistiche, 3 o 4 campi da gioco minori, un paio di piscine coperte, qualche gruppo di campi da tennis e qualche giardinetto attrezzato con giochi per i bambini. Questo è tutto.

Una situazione quasi normale si ha per le attrezzature sanitarie ed amministrative. Dobbiamo inoltre notare una buona dotazione di biblioteche di quartiere.

Attrezzature religiose — Una situazione altrettanto difficile è quella delle attrezzature religiose. A Genova esistono ben 73 problemi da risolvere e cioè: 61 nuovi centri parrocchiali con relative chiese, canoniche, scuole di religione, sedi di asso-

ciazioni ecc.; 5 chiese parrocchiali da ampliare e 8 nuove chiese da essere portate a termine. Il programma della Curia è di risolvere tale situazione in circa dieci anni; compito quanto mai imponente ma basilare per affrontare i problemi pastorali della città.

Drammatica è la situazione della *viabilità*.

La maggior parte dei quartieri di periferia di Genova si è sviluppata lungo le strade di grande comunicazione che portano al centro. La situazione di tali strade è addirittura caotica; infatti succede che la congestione in esse sta per strozzare la città e letteralmente la minaccia di una rapida decadenza. Mentre ogni movimento nella città dovrebbe trovare una sua sede adeguata, specialmente oggi che i mezzi meccanici hanno raggiunto un peso ed una velocità rilevanti, abbiamo che su tali strade contese da un traffico pesantissimo ed ingorgante si affaccia un notevole numero di zone residenziali. Inutile insistere nel sottolineare quale motivo di disordine, di lacerazione, per la vita di tali quartieri questo stato di fatto rappresenta.

Questo significa una maggiore difficoltà di raggiungere il centro e quindi un maggiore isolamento delle periferie ed una minore utilizzazione di quelle strutture sociali e funzionali proprie del centro cittadino o proprio dei quartieri, ma che a Genova si trovano solamente in centro. Ciò contribuisce inoltre a far sentire ancora di più lo svuotamento di contenuto dei quartieri periferici.

Riassumendo in breve per Genova possiamo dire questo: la città negli ultimi anni ha attirato centinaia di migliaia di persone da altrove e continua tuttora ad attrarle; queste trovano sistemazione nella periferia cittadina, la quale si è sviluppata e continua a svilupparsi in un modo che non si può definire se non anormale rispetto alla vita della città. Il risultato è che questi nuovi insediamenti vengono a costituire gli agglomerati indifferen-

ziati di costruzioni e di individui, agglomerati che non riescono a divenire quartieri, individui che non riescono a divenire cittadini.

* * *

Questa situazione per Genova vale anche per le altre grandi città italiane.

Dall'analisi fatta possiamo quindi estrarre gli elementi comuni che hanno creato nelle grandi città condizioni di crisi.

Questi elementi comuni alle grandi città sono: la velocità di accrescimento, la forte immigrazione, la eterogeneità e la mobilità della popolazione, la difficoltà di inserimento degli immigrati nella vita cittadina e il generale isolamento degli abitanti, l'anarchia degli sviluppi edilizi, la quasi assenza di un coordinamento urbanistico, lo svuotamento di servizi e di attrezzature sociali e culturali di quartiere, la distruzione del verde e delle preesistenze ambientali, l'intersecarsi di industrie e abitazioni, la congestione del traffico, l'alto costo di gestione dei pubblici servizi, la enorme difficoltà di amministrare organismi così complessi.

Esiste è vero una notevole corrente migratoria dalle campagne verso le piccole città. Ma i problemi che essa crea sono di minore entità.

Infatti le piccole città hanno ancora, salvo eccezioni, un certo margine alla loro capacità di assorbimento. Per questo mi pare che oggi il discorso debba insistere particolarmente sulle grandi città, pur senza escludere le minori.

Di chi la responsabilità di questo stato di crisi? E' difficile dirlo anche se vien facile dare la colpa a questo o a quel fattore particolare.

La velocità di inurbamento, la velocità dei mezzi di edificazione, la scarsa ricchezza generale che spinge allo sfruttamento parossistico di tutte le situazioni, un concetto eccessivamente privatistico della proprietà del suolo urbano, la mancanza di preparazione e di senso di responsabilità di am-

ministratori, funzionari, professionisti interessati alla pianificazione cittadina, la mancanza di senso civico di tutti, l'assenza di rispetto per il verde e per le bellezze monumentali o paesistiche, ma soprattutto la mancanza di idee e di un pensiero che informi le azioni dei cittadini e dei loro amministratori verso una direzione coerente ed unitaria che dia volto e anima alla città in sviluppo.

Altrettanto difficile è suggerire dei rimedi. Soprattutto perché non si sono approfonditi questi problemi abbastanza da poter con certezza fare una prognosi. E la tendenza generale è di una cattiva volontà a studiare i problemi della città. Quante volte abbiamo sentito dire da coloro che hanno una responsabilità pianificatrice sia come amministratori che come funzionari o professionisti, che è tempo perso lo studiare, l'approfondire i temi della città, soprattutto i temi di carattere sociale, umano, ambientale, culturale.

Basta osservare alcuni degli aspetti prima rilevati per vederne la complessità e la interdipendenza con altri aspetti. Ad esempio l'urbanesimo come conseguenza della immigrazione interna.

Esiste una legge fascista che cerca di arginarlo senza successo. Ma forse anche una legge ben fatta e meno antisociale servirebbe allo scopo. La fuga dalle campagne è dovuta soprattutto a due motivi: la minor remunerazione dei lavori agricoli e la mancanza di attrezzature sociali, culturali, ricreative nelle campagne. Quindi in parte questa fuga potrebbe essere diminuita con il rimediare a tali due deficienze. Ma rimarrà sempre una larga maggioranza di emigranti. Non è pensabile legarli come al tempo del feudalesimo alle loro terre. Bisognerà allora incanalare questo flusso là dove l'insediamento sarà più agevole sia come possibilità di impiego e sia come possibilità di abitazione.

E' stato detto, e con ragione, che occorre facilitare l'emigrazione verso le piccole città e scoraggiare quella verso le grandi. E' vero che le piccole città

hanno largo margine di assorbimento per gli emigrati, sotto l'aspetto dell'insediamento, ma il più sovente hanno scarse possibilità di lavoro. Allora occorrerà una politica che faciliti lo stabilirsi di industrie o altre attività economiche, per esempio, il turismo, vicino alle città minori e soprattutto che faciliti la diffusione nella regione di tali industrie ed eviti il concentramento in poche zone.

Inoltre vanno aumentate anche le attrezzature sociali, culturali, ricreative delle piccole città in modo tale da far sentir meno l'attrazione delle grandi città.

C'è chi sostiene che addirittura le grandi città debbono essere eliminate altrimenti la loro esistenza renderà vano ogni tentativo di decentramento. Pertanto questo non è possibile e forse neppure auspicabile teoricamente. Infatti le grandi città assieme alle loro gravi situazioni hanno tali cariche di energia vitale e sono tali creatrici di tensioni sul piano culturale, spirituale, umano da rendere grandissimi servizi alla civiltà e da far ritenere una irrimediabile perdita la loro fine.

C'è chi sostiene che cura alla congestione delle metropoli sia la creazione attorno ad esse di città satelliti dotate di tutte le attrezzature e delle fonti di lavoro necessarie a permettere l'esistenza dei loro abitanti e a renderle delle città complete in se stesse. Loro funzione dovrebbe esser quella di attirare abitanti dalla metropoli alleggerendone la popolazione.

Purtroppo le esperienze fatte in questi ultimi cinquant'anni hanno dimostrato la inutilità di tali creazioni artificiali. Anzitutto perché la città non è come una macchina e non basta curare la buona esecuzione di tutti i suoi organi perché funzioni e neppure è come il corpo umano formato di vari organi coordinati costituenti un tutto unico. E' piuttosto un aggregato di vari organismi collegati fra loro da un complicato gioco di interrelazioni senza un centro unico e senza una unica fonte di

vita. E tale aggregato si è sempre formato spontaneamente, anche quando si è sviluppato attorno a un nucleo pianificato o attorno a una preminente fonte di attrazione (per es. la Corte di un Re). Di conseguenza una città nuova manca di un'anima ed ha troppo sapore di cosa artificiale perché possa costituire un motivo di attrazione. Inoltre la metropoli vicino alla quale sorge è sempre un luogo di così affascinante interesse e una tal fonte di attività e guadagni (o perlomeno di speranze) da rendere di segno opposto l'attrazione.

Il risultato è che tali città satelliti finiscono per diventare dei dormitori dove la gente della metropoli emigra per la notte. Chiaro è l'esempio delle New Towns, attorno a Londra e clamoroso il fallimento del loro scopo.

Da molti è stata affermata la necessità di basare la cura ai mali delle metropoli sulla restaurazione dei quartieri come nuclei base della composizione urbana.

L'affermazione che il quartiere è ormai superato dalla vita attuale è vera solo a metà, cioè è falsa. Difatti non esiste più la vita di quartiere come nel medioevo, perché un certo numero di adulti svolge le proprie attività di lavoro e culturali, si diverte ed ha le proprie relazioni sociali fuori del quartiere. Questo significa disperdimento e superamento della dimensione quartiere sia sul piano fisico che su quello spirituale.

Pertanto il quartiere oggi è il luogo di tutta una serie di attività, funzioni, relazioni di fondamentale importanza nella vita umana. La vita delle massaie e dei bambini (sino all'età della scuola secondaria) si svolge prevalentemente nel quartiere ed ivi trova la maggior parte degli elementi condizionanti. Gli adulti che non hanno particolari ragioni soprattutto culturali e di relazioni sociali, passano nel quartiere buona parte del loro tempo libero e stabiliscono ivi i propri rapporti col prossimo.

Il quartiere è il luogo della dimensione umana. Il far sì che gli abitanti possano trovar nel quartiere il maggior numero di attrezzature sociali, culturali, ricreative, porta ad una migliore integrazione fra i cittadini, ed a un più facile inserimento nella vita della città. Significa creare migliori condizioni per l'allevamento dei bambini, per la loro educazione, per la coesione delle famiglie, per una più efficiente attività pastorale. Significa creare nella città stessa il luogo dove è possibile il riposo e un sano uso del tempo libero.

Risolto il problema dei quartieri sarà meno difficile da affrontare l'insieme degli altri problemi che la congestione ha creato, anche se saranno più poderosi sul piano finanziario o tecnico.

Certamente l'esame delle questioni poste sul tappeto porta lontani e fa intravedere la enorme vastità della materia. Possiamo anzi affermare che questa supera le possibilità degli urbanisti e che coinvolge la cooperazione di tutta una serie di persone la cui posizione, sia sul piano culturale che sul piano religioso che sul piano amministrativo può avere una qualche influenza sul determinarsi della città.

Infatti lo studio e l'attuazione dei provvedimenti da prendere portano a situazioni difficili che implicano scelte sul piano morale, legislativo, politico ed economico, implicano riunione di ricerche, di esperienze e di specializzazioni che superano le possibilità individuali.

Per noi cattolici, dovrebbe esser chiaro il dovere di intervenire in questa materia portando un contributo di certezze morali tale da facilitare la via da compiere. Invece possiamo affermare di esser restati molto indietro non solo ma di aver assunto spesso atteggiamenti negativi proprio là dove era più chiara la necessità di un onesto intervento in favore di interessi generali della città. Basti ricordare il rifiuto di due fra i migliori piani regolatori, Roma e Assisi, operato in gran parte da cattolici e

l'atteggiamento penosamente antiurbanistico della gestione La Pira a Firenze, basti ricordare che da molti anni non riusciamo (e forse non vogliamo) varare le leggi sulle aree fabbricabili e sui demani comunali che pur sarebbero essenziali alla attuazione di una efficiente politica amministrativa.

E' chiara la necessità di riunire le forze. Noi urbanisti possiamo suggerire quali sono i mezzi necessari a rimediare alle deficienze funzionali della città; possiamo suggerire i mezzi per farla più bella e più viva. Ma sappiamo che tutto questo non si può realizzare senza uno sforzo comune che implica precise posizioni delle classi dirigenti in favore della città e dei suoi superiori interessi. Sappiamo poi che occorre uno sforzo più vasto sul piano culturale per precisare meglio gli scopi ed i mezzi. Ed infine sappiamo che tutto questo non basta se non vi è chi possa dare consistenza e supporto all'anima della città.

CESARE FERA

FILIPPO HAZON

**POLITICA AMMINISTRATIVA
E AZIONE SOCIALE
NELLE PERIFERIE URBANE**



La formazione delle periferie urbane

Il tentativo di dare una interpretazione al fenomeno della periferia e di delineare degli orientamenti programmatici per un'azione politica ed amministrativa, richiede ed implica un allargamento a molti temi, di per sé delicati e complessi, e appartenenti a discipline diverse. Di qui il carattere di provvisorietà da attribuire alle considerazioni che seguono, e la necessità di ulteriori approfondimenti che dovrebbero vedere congiunti, come in questa occasione, cultori di problemi sociali e urbanistici, pubblici amministratori, operatori sociali dei diversi campi interessati.

Bisogna anzitutto definire o precisare l'argomento, almeno in via di approssimazione. Infatti le periferie presentano caratteristiche molto diverse da zona a zona o all'interno della medesima zona, e un'analisi approfondita, dal lato urbanistico e sociologico, porterebbe a delineare tipi diversi di periferia o di settori periferici, con aspetti e problemi tutt'affatto diversi e particolari e propri di ciascuno. Infatti anche le zone periferiche per così dire omogenee si differenziano moltissimo, in ragione dei criteri urbanistici che hanno presieduto al loro sorgere, in ragione del tipo di proprietà degli stabili e dell'epoca della loro costruzione, in ragione della popolazione che vi abita, del suo red-

dito, della sua fecondità, della sua mobilità. La varietà di situazioni constatabile nella periferia fa sì che, per certi riguardi, le zone periferiche siano, ad esempio, meno assimilabili tra di loro di quanto non siano con zone centrali o semicentrali della città, se si confrontano le prevalenti situazioni economiche; così la distanza dal centro cittadino tradizionale non costituisce di per sé la caratteristica della periferia, quando la si consideri in termini di celerità o frequenza dei trasporti.

Tutto ciò porta a concludere che non è possibile dare in termini puramente sociologici od urbanistici una definizione univoca della periferia, come non è possibile far passare certe situazioni di particolare depressione purtroppo persistenti, quasi fossero l'esclusiva ed ufficiale rappresentanza della periferia.

E' però convinzione comune che esiste un problema della periferia, che esistono difficoltà ed esigenze comuni, che, al di là delle differenziazioni brevemente accennate, si può e si deve parlare di una politica della periferia, e ciò è vero ed estremamente realistico non appena si tenti di uscire da una visione settoriale, per inquadrare il problema della periferia nei suoi termini di fondo, in una prospettiva generale. Sarà allora chiaro che il problema della periferia non si riduce a un problema di miseria, di sfrattati, di zone depresse dal lato igienico, culturale, economico con conseguenti provvedimenti di ordine pubblico, di assistenza o istruzione pubblica, ma è problema cittadino e nazionale, risultanza ultima di complessi fenomeni di sviluppo ed assestamento. In altre parole, dire della periferia è dire dell'espansione delle grandi città, dei fattori che ne determinano più o meno razionalmente lo sviluppo; e dei giganteschi problemi che ogni giorno, a breve e a lungo andare, devono essere incessantemente affrontati e risolti.

In questo senso esiste una problematica comune della periferia di una medesima città e si può

dire esista una problematica comune alle periferie delle grandi e medie città italiane. Si può cioè fare un « discorso sulla periferia », quando si guardi al fenomeno, che presenta necessariamente una grande varietà di manifestazioni, non già con la pretesa di classificarlo e definirlo esaurendolo in se stesso, ma come all'effetto finale dell'urbanesimo.

Da oltre un secolo e mezzo, da quando cioè è in atto il processo di sviluppo industriale, si osserva come fenomeno ad esso parallelo il forte concentramento di masse nelle maggiori città, che ne provocano l'enorme espansione. Tale espansione è avvenuta con imponenti sviluppi delle periferie, e dando luogo a quella varietà di situazioni cui si è brevemente accennato. L'accentramento demografico degli aggregati urbani si è normalmente svolto con maggiore rapidità dello sviluppo della popolazione complessiva, ed avviene perciò non per una forte capacità di riproduzione degli abitanti delle città, ma essenzialmente per l'attrazione che esse esercitano su quelli del resto del Paese, sicché più che ad un incremento naturale della popolazione cittadina, è dovuto al movimento migratorio interno.

Anche altri fattori, concorrenti o collegati, hanno influenzato ed influenzano l'espansione territoriale delle città, con conseguente formazione di sempre più distese zone periferiche: lo sviluppo delle industrie, dei servizi, dei traffici, con attrazione di mano d'opera e conseguente sorgere di quartieri residenziali operai e di quartieri industriali o commerciali, coi relativi spostamenti all'interno della città; le trasformazioni urbanistiche, per la tendenza ad attribuire ai vecchi centri storici funzioni di rappresentanza e di direzione, per cui gli uffici sostituiscono le abitazioni e le attività terziarie sostituiscono quelle secondarie, portando all'infuori le persone e le attività precedenti; la politica di sfruttamento delle aree, per

cui l'edilizia privata trova conveniente sfruttare al massimo grado le aree centrali con costruzioni di lusso per abitazioni e per uffici, ed acquistare aree in periferia, al fine di acquisire gli alti aumenti di valore provocati dall'espansione dei pubblici servizi; l'invecchiamento della popolazione, che porta con sé la richiesta di un maggior numero di locali di abitazione, in conseguenza della tendenza dei nuovi nuclei familiari formati dai giovani, di staccarsi dal nucleo originario, formato esclusivamente dagli anziani; la tendenza dei nuovi nuclei familiari a risiedere in periferia, per l'ovvio motivo che ivi si praticano affitti, anche da parte dei privati, necessariamente più bassi di quelli praticati nelle zone più centrali, oppure che ivi si è più vicini al posto di lavoro. Qualche volta hanno causato il sorgere di estese periferie, variamente composte, gli stessi provvedimenti amministrativi che hanno aggregato ai nuclei urbani, costituenti un Comune, gran numero dei Comuni contermini, prevalentemente rurali; oppure le distruzioni belliche che, distruggendo i vecchi centri, hanno permesso che ivi sorgessero quartieri signorili, spostando in fuori le abitazioni popolari.

A favorire l'espansione edilizia della periferia concorre anche fortemente l'edilizia popolare di tipo pubblico, che ovviamente acquista terreni disponibili nelle zone di minor valore e che ivi fa sorgere imponenti agglomerati, facendo aumentare il valore delle aree fabbricabili di proprietà privata.

Infine si devono ricordare i nuovi gusti e le nuove esigenze che si vanno fortunatamente diffondendo, per cui spesso si preferisce un alloggio moderno, con più aria e più sole, con servizi decenti, ad un alloggio centrale, in stabili vecchi, malandati e privi di comodità.

Fra tutte queste cause, quella certamente più rilevante è però il movimento migratorio, al quale fenomeno conviene brevemente dedicare qualche

considerazione, poiché l'espansione delle città sia in termini demografici, che in termini edilizi, deriva soprattutto dall'eccedenza degli immigrati sugli emigrati, ossia a causa dell'inurbamento.

Il fenomeno migratorio va visto come una conseguenza naturale della situazione economica del Paese, con la disuguale distribuzione territoriale delle industrie e dei posti di lavoro, con le profonde differenze da regione a regione, di reddito, di infrastruttura, di livello culturale; va visto come atto di riequilibrio contro lo squilibrio esistente, come mezzo di trasformazione della struttura economica e come sforzo di razionalizzazione della struttura demografica del Paese.

Sarebbe veramente antistorico pensare di frenare questo movimento, per mero egoismo campanilistico e perchè ancorati a concezioni sorpassate della società e del modo di vivere contemporaneo. Nessuno vieta di ricordare con nostalgia le città o i paesi d'altri tempi, quando l'abitato si confondeva armoniosamente con la campagna e non si era sottoposti al tipico logorio della vita urbana; come nessuno impedisce di esecrare contro le città caserma, le città asfalto e cemento, le città rumore, le città del vizio, ma purtroppo non si ferma coi discorsi un fenomeno in gran parte irreversibile e in ultima analisi positivo.

La consapevolezza dei problemi della periferia, lo spirito che deve sovraintendere all'azione sociale e amministrativa a favore della periferia, i modi stessi per risolverne i problemi, non possono prescindere da una visione e da una valutazione globale del fenomeno delle migrazioni interne, fenomeno che, per essere nazionale, invoca una politica nazionale.

Lo sviluppo demografico di un Paese non è di norma uniformemente distribuito su tutto il territorio, vi sono delle zone in cui la popolazione ha un incremento naturale più rapido che in altre. Poiché con la popolazione cresce l'entità delle forze

di lavoro, l'« optimum » sarebbe che proporzionalmente si sviluppassero, nelle diverse zone, la struttura economica e i posti di lavoro, in modo che domanda ed offerta di lavoro si mantenessero costantemente in equilibrio. Senonché tale corrispondenza ben difficilmente si può verificare in pratica: lo sviluppo economico è legato ad una serie di elementi di carattere geografico, istituzionale, psicologico, tecnico, finanziario, politico, ecc. non sempre dipendenti dal fattore demografico. Così la scoperta di nuove risorse in una zona, o la possibilità o convenienza sopraggiunta, anche in dipendenza dal progresso scientifico, di sfruttare le preesistenti, prima inutilizzate o meno utilizzate, oppure, al contrario l'esaurimento delle risorse di una zona o la loro sopravvenuta inutilizzabilità o meno conveniente utilizzabilità, sono fatti che determinano l'espansione o il declino economico delle diverse regioni, senza che il dato demografico possa esercitare o subire alcuna influenza. Anche se il processo economico può essere indirizzato e regolato dall'autorità politica, tuttavia tale azione incontra sempre dei limiti materiali negli elementi suaccennati, e comunque non può certamente superare il limite delle libertà inviolabili dell'uomo e programmare le nascite e le morti nelle diverse regioni di un Paese. Le migrazioni vengono allora ad essere il normale e insostituibile processo di adattamento territoriale della distribuzione demografica alle condizioni economiche: la gente, spostandosi da una regione all'altra dello stesso Paese o emigrando in altri Paesi, va a sfruttare nuove risorse ed alleggerisce così la popolazione in eccedenza nelle vecchie comunità.

Dopo l'ultima guerra una parte notevole della corrente migratoria verso le grandi città del Nord, per un complesso di fattori, anziché dirigersi al suburbio, si è arrestata appena fuori dei confini, stabilendosi nei paesi vicini, a pochi chilometri dalla città; ad esempio a Limbiate, Bollate, Cinisello,

Balsamo, Cesano Maderno, nel Milanese; Moncalieri, Collegno, Rivoli, Settimo Torinese, Grugliasco, alla periferia di Torino. La possibilità di trovare più facilmente un qualsiasi alloggio e di ottenere subito la residenza, assieme alla breve distanza e alle frequenti e rapide comunicazioni con la città, giustificano questo tipo di sistemazione. In pratica, poi, quasi sempre il lavoro lo si va a cercare in Città; ma intanto la mentalità, la vita e i costumi dei borghi di immigrazione sono anche più vicini alla mentalità e ai costumi dei paesi di origine, sì che gli immigrati si trovano più presto a loro agio, oppure più facilmente e spontaneamente si chiudono in « clan » paesani, riproducenti le caratteristiche dei paesi d'origine.

Se non vi può essere alcun dubbio che l'abbandono delle campagne costituisca un fatto altamente positivo, seriamente può proporsi il quesito se convenga operare questi massicci spostamenti, o se non convenga invece procurare la trasformazione economica delle zone sottosviluppate, creando cioè in luogo le occasioni di lavoro e le condizioni per una vita civile. Si potrebbe giustamente temere che lo spostamento di grandi masse di popolazione appesantisca ancora di più la situazione economica, per la necessità di nuove opere e di nuovi servizi e per il costo del nuovo ambientamento, e ritenere invece molto più economica, e corrispondente ad una più razionale utilizzazione di tutte le risorse, la creazione di posti di lavoro nelle regioni depresse. La stessa espansione urbana diventa antieconomica oltre un certo limite, oltre il quale il costo dei servizi cresce in misura più che proporzionale all'incremento demografico ed urbanistico.

Una politica delle migrazioni interne può essere intesa perciò anche come politica di prevenzione delle periferie, se essa mira a contenere l'inurbamento, almeno quello verso le grandi città, distri-

buendo nel Paese le occasioni di lavoro e di insediamento industriale.

Secondo lo « Schema Vanoni » non si tratta di scegliere tra due indirizzi, ma di percorrerli entrambi e contemporaneamente, poichè una politica delle migrazioni è nel contempo una politica di piena occupazione e di investimenti, da rendere il più possibile efficienti, sia per il loro inserirsi in un ambiente già industrializzato e civilmente progredito, sia per il loro inserirsi in un ambiente già sgravato dal peso di una insopportabile pressione demografica, con le sue conseguenze negative d'ordine civile, culturale, psicologico. Quindi non si può neppure parlare di operazioni contemporanee, ma meglio ancora di operazioni congiunte, complementari e reciprocamente condizionate: in ogni caso esse chiamano direttamente in causa i pubblici poteri e ne esigono il responsabile intervento.

D'altronde dagli spostamenti interni della popolazione non traggono beneficio soltanto i paesi che vengono abbandonati, ma anche quelli di nuovo insediamento. Essi hanno sì inizialmente dei forti aggravii, oneri nuovi da sopportare, ma risparmiano le spese di allevamento della mano di opera e ricevono un forte apporto di attività, di buona volontà e non di rado di valori intellettuali. Dobbiamo perciò concludere che le immigrazioni rappresentano, per le grandi città, in corrispondenza delle fasi di sviluppo di esse, un fattore assolutamente indispensabile.

Se è dunque decisamente giusta l'eliminazione degli impedimenti legislativi alla libertà di migrazione, si deve attendere una positiva politica delle migrazioni interne, attuata ai diversi livelli, e per quanto a ciascuno spetta dallo Stato e dagli Enti locali. Sinchè tale fenomeno avverrà anarchicamente, nonostante le leggi repressive, essa provocherà nuova miseria e grandi disagi e può dar ragione a coloro che, responsabili locali dei luoghi

di immigrazione, si trovano disarmati e impotenti e perciò si battono in buona fede, contro ogni logica di sviluppo, perchè sussistano anacronistiche barriere, a tutto danno della povera gente, anzi dei più poveri.

Accanto alle responsabilità proprie dello Stato e ai compiti che ne nascono per i suoi organi centrali e locali, nascono infatti, e non meno gravose, le responsabilità delle autorità locali e in particolare delle civiche amministrazioni. Non tutti i problemi posti dalle migrazioni e quindi dall'espansione delle città implicano però un pubblico intervento, nè sono risolvibili mediante la pubblica azione. Un largo margine di responsabilità spetta alla azione sociale, all'azione individuale e collettiva svolta dai privati, dalle associazioni volontarie, dai partiti politici, dai sindacati, come pure, per finalità religiose e spirituali, alle parrocchie ed ai movimenti di azione cattolica.

Problemi posti dall'espansione delle città

E' chiaro che l'espansione della città pone dei problemi generali che investono la città come tale, che richiedono un ridimensionamento generale delle sue strutture ed attrezzature. Qui esamineremo soltanto i problemi particolari insorgenti nelle zone periferiche della città, ossia i problemi della periferia (di quel tipo di periferia che si è cercato più sopra di precisare) in rapporto alla politica amministrativa e all'azione sociale.

L'immigrazione pone anzitutto il problema della casa e del lavoro. Le zone periferiche normalmente sono quelle ove maggiore è il numero dei disoccupati e ove maggiore è l'affollamento. Se si considerano i « clandestini » e gli « abusivi » l'indice di affollamento aumenta sensibilmente e arriva spesso a punte spaventose, quando si considerino le coabitazioni.

Esistono alloggi ove si affittano i letti a rotazione, cinque o sei persone per stanza, che dormono a turno, per lasciare poi il posto ad altre persone; esistono alloggi anti-igienici, abitazioni cosiddette improprie, cantine, solai, tuguri, ove vivono interi nuclei familiari, numerosi bambini, donne, senza acqua, senza energia elettrica, senza gas, senza servizi igienici, e tutto ciò, nonostante l'immissione continua di nuove abitazioni d'iniziativa pubblica, per il continuo flusso di nuovi elementi, di nuove famiglie, capaci di ricorrere ad ogni sistema, pur di sistemarsi in città. Notori i casi di quei proprietari di case i quali avevano trovato assai lucroso l'affitto di sotto-scala e scantinati, alimentato con l'occupazione a catena da parte di famiglie senza tetto e provenienti da altri comuni, disposte a pagare qualunque somma e quindi canoni esosi perchè il fatto d'abitare in scantinati dava loro un titolo di preferenza per l'assegnazione di quartierini dell'INA-Casa, e di quelle famiglie che si introducevano in baracche nelle more tra l'escomio degli occupati e l'inizio della demolizione, con regolare cessione da parte della famiglia uscente, onde concorrere anch'esse alle assegnazioni di alloggi da parte delle autorità comunali.

Anche il problema del lavoro è maggiormente sentito in periferia, sia perchè il grosso dei disoccupati normalmente risiede in periferia, sia perchè la maggioranza degli immigrati va ad abitare in periferia, sia perchè in periferia abita in maggioranza quel tipo di popolazione che purtroppo è più soggetto al rischio della disoccupazione, ossia gli operai e gli impiegati.

In posizione particolarmente drammatica si trovano i lavoratori che non possono iscriversi alle liste del collocamento, a causa della mancanza della residenza, e che non possono acquistare la residenza, a causa della mancanza di una occupazione stabile.

Infatti l'art. 1 della legge 6 luglio 1939, n. 1092, come è noto, dispone: « nessuno può trasferire la propria residenza in Comuni del territorio nazionale, capoluoghi di provincia o in altri Comuni con popolazione superiore a 25.000 se non dimostri di essersi assicurata una proficua occupazione stabile nel Comune di immigrazione ».

L'art. 2 della stessa legge stabilisce che « il lavoratore deve essere avviato al lavoro nel Comune di residenza ». Più innanzi si vieta la iscrizione per il collocamento in lavori di diversa categoria dei lavoratori agricoli i quali « senza giustificato motivo abbandonano la terra alla quale sono adibiti ». La legge 29 aprile 1949, n. 264 ribadisce, nonostante il diversissimo clima politico ed il diverso regime costituzionale, sostanzialmente lo stesso principio, ponendo a condizione dell'iscrizione nelle liste di collocamento il requisito della residenza, per cui chi aspira ad essere avviato al lavoro deve iscriversi nell'ufficio del luogo in cui ha la residenza. In tal modo si è creato un circolo vizioso, spesso pesantemente doloroso e drammatico, in cui si dibattono migliaia di povere persone. Senza volere qui esaminare le infrazioni o gli espedienti cui spesso si è ricorso e si ricorre per eliminare o attenuare una situazione così insostenibile, nè entrare nel più importante discorso se e come le norme citate siano conformi all'art. 16 della Costituzione, basterà ricordare che il Tribunale di Roma ha affermato non esistere, in base alle vigenti disposizioni sull'anagrafe (L. 24 dicembre 1954, n. 1220) alcuna condizione alla concessione della residenza al cittadino, il quale la richieda dichiarando di volersi stabilire nel territorio del Comune e ha ritenuto pertanto illecito il rifiuto di iscrizione opposto dal Comune di Roma in mancanza di contratto di lavoro.

Ora è necessario rompere definitivamente e per vie diritte il circolo vizioso, affermando nel contempo il diritto al lavoro e alla libertà di circolazione e residenza, e non solo di soggiorno. Fra l'al-

tro, nonostante i divieti e le pur diverse applicazioni delle norme restrittive, il fenomeno delle migrazioni si rivela già come incontenibile, e nella peggiore delle ipotesi dà luogo al tristissimo fenomeno dei « clandestini » o « abusivi ».

Coloro che non possono essere avviati al lavoro, oppure che, pur iscritti nelle liste di collocamento, attendono l'avviamento, debbono pur vivere e sfamare i propri figli. Si riducono perciò a compiere attività sporadiche e marginali, adattandosi ai lavori più umili, dando luogo alla massa dei sottoccupati, dei piccoli commercianti abusivi, dei lavoratori senza libretto, che accettano condizioni salariali inferiori ai minimi contrattuali, che subiscono supinamente ogni pretesa padronale.

La disoccupazione presenta aspetti drammatici per quei gruppi familiari nei quali i componenti siano privi di qualsiasi preparazione professionale, oppure invalidi, malati, inidonei al lavoro, anziani, ecc. Quest'ultima categoria va vista sotto l'aspetto assistenziale, più che lavorativo, salvo casi di ricupero.

Sarebbe a questo punto indispensabile accennare alla situazione della miseria in periferia. Non si possiedono notizie globali precise e sarebbe d'altronde assai difficile generalizzare. In base all'esperienza si può dire però che, come nel caso della disoccupazione, anche la miseria alberga soprattutto nelle zone periferiche, salvo le eccezioni rappresentate da quei quartieri di vecchissima costruzione e di antico insediamento che radunano ancora una popolazione poverissima. La qualità e la quantità del bisogno sentito in periferia pongono alla beneficenza e all'assistenza pubblica e privata gravissimi problemi, di struttura e di metodo, che sono esaminati in altra relazione.

Un'altra serie di gravi problemi che si pongono in periferia è quella della corrispondenza dei pubblici servizi, ampiamente intesi, alle crescenti esigenze della popolazione.

Qui basterà accennare al fatto, largamente diffuso, che i quartieri periferici, compresi quelli di recentissima erezione, sono privi totalmente di servizi pubblici, o ne lamentano l'inadeguatezza. Può trattarsi della mancanza della « parrocchia », ossia della chiesa e delle opere relative; della mancanza della farmacia, dell'ufficio postale, dell'edicola dei giornali o della rivendita di generi di monopolio; dell'inesistenza di ambulatori od ospedali, di scuole, di mercati rionali; della mancanza di collegamenti tramviari o automobilistici, di verde pubblico; della eccessiva distanza dagli uffici comunali, dai cimiteri, dai commissariati di P.S. o della Vigilanza Urbana. Così pure le zone periferiche rischiano di essere trascurate, quando a illuminazione o a manutenzione delle strade, e non sempre godono delle istituzioni ricreative e culturali, teatri, cinema, pubbliche biblioteche, ecc. che servono invece altre zone della città.

Ma tutte le singole esigenze relative ai servizi vanno inquadrate e collegate al problema fondamentale, che è quello dell'inserzione vitale delle zone periferiche al corpo della città, della loro appartenenza a pieno diritto alla città, secondo una predisposizione razionale e completa della funzione delle singole zone e quartieri. Spesso si ha la sensazione di un sorgere caotico e incontrollato, di abbandono e di squallore, di un essere cioè fuori da un piano, da un programma di previsione e sistemazione urbanistica, sicchè non solo si deve lamentare la mancanza dei servizi essenziali, ma anche la estraneità, la non appartenenza alla città, in termini umani e vitali. Scrive il Reggiori a proposito dei quartieri edificati a Milano dall'Istituto Autonomo Case Popolari dal 1919 al 1935: « un fatto stupiva e tuttora stupisce: il veder sorgere alla periferia della città tantissimi di questi quartieri di popolarissima funzione e di particolare aspetto, senza un piano organico di distribuzione e di collegamento. Tutti i « quartieri popolari », in-

fatti, andavano sorgendo là dove l'Istituto ed il Comune potevano scovare libero un pezzo di terreno; qui magari scarso, mentre sarebbe stato utile che l'aggregato popolare fosse più largamente esteso; là magari persino esuberante con il risultato di portarvi una popolazione eccezionalmente densa. Poi, nessuno, di codesti quartieri ha mai fatto « quartiere », perché nessuno ha mai pensato di prevedere accanto all'aggregato popolare tutto quello che doveva pur costituirne la ragione di sua vita, dalla chiesa al cinematografo, alla scuola, al campo sportivo. Insomma, i gruppi di case popolari appaiono buttati a caso nella pianta della città, e fanno, ad un certo punto un gran brutto vedere ed un peggior vivere: mentre avrebbero potuto costituire tante cittadine ai margini della cittadona ».

Evidentemente le conseguenze negative nascenti da una mancata o da una scorretta pianificazione urbanistica interessano qui non soltanto per se stesse, ma anche e soprattutto per ciò che esse comportano nei confronti degli uomini, dei cittadini che vengono in tal modo privati di un mezzo indispensabile per superare nel miglior modo possibile le crisi psicologiche, morali e sociali che porta con sé l'inurbamento. Non intendiamo qui soffermarci sui fenomeni negativi cui l'inurbamento dà luogo o occasione di manifestazione: « non soltanto, o non tanto, la delinquenza minorile o il rilassamento dell'istituto familiare, quanto i disturbi sul piano dell'igiene mentale (fra cui sensibilissima l'esplosione di ritardi intellettuali), le crisi connesse con la trasformazione dell'istituto familiare ad un tipo strettamente coniugale, nonché i fatti specifici: di passività, come reazione dell'improvviso porsi di rapporti diversi da quelli tradizionali; di segregazione, quando si ha uno sproporzionato agglomerarsi di particolari gruppi sociali o di categorie economiche; di isolamento, in seguito a situazioni urbanistiche o psico-sociali

che fanno sentire la vita cittadina come estranea ed offensiva ». (1)

Questi fenomeni sono propri e caratteristici dell'urbanesimo, e non sono riferibili soltanto ad una categoria di persone o ad un settore del territorio urbano. Intendiamo invece sottolineare l'enorme gravità dei problemi di insediamento e di integrazione degli abitanti della periferia, sia tra di essi, sia tra di essi e la città. In modo particolare ci si riferisce al problema dell'adattamento e dell'acculturamento degli immigrati, che pongono — unitamente a determinate categorie di assegnatari degli alloggi popolari — con più evidente acutezza tali problemi.

Essi infatti, nella stragrande maggioranza dei casi, provengono da ambienti assai differenti alla città di immigrazione, hanno un bagaglio culturale limitato o comunque inferiore a quello medio esistente in loco, sono frequentemente legati a tradizioni e mentalità diverse, conoscono poco o niente delle situazioni, dei problemi economico-sociali, dei modi di vivere e di pensare locali. Si tengono perciò estranei alla nuova comunità, finendo così con acuitizzare le frizioni di gruppo, specie se i vecchi residenti reagiscono sfavorevolmente nei confronti dei nuovi arrivati. In dipendenza poi dei criteri di assegnazione degli alloggi costruiti dall'INA-Casa o dall'Istituto delle Case Popolari si viene ad avere in periferia una popolazione con nuclei familiari giovani, ma ciononostante con numerosa prole, capi-famiglia in genere non qualificati professionalmente (se non quando occupati saltuariamente o disoccupati) e pertanto bilanci familiari difficili, livello dell'istruzione non superiore in media alla licenza elemen-

(1) SCASSELLATI B. - TREVISAN C.: *Urbanesimo, istituzioni e strutture urbane*, Comunicazione presentata al I Congresso di scienze sociali, Milano, 1958, p. 10 segg.

tare (con casi di analfabetismo di ritorno negli adulti, di evasione e ritardo scolastico nei ragazzi) e sul piano di vita associativa mancanza di esperienze legate ad un ambiente di provenienza ben diverso dall'attuale. Tale situazione socio-culturale depressa viene ad aggravarsi per la diversità di costume degli assegnatari, risultando molto rari i complessi con uniformità di provenienza regionale, di qui difficoltà di rapporti di vicinato e ulteriore abbassamento del livello di vita sociale.

Risulta pertanto reale il pericolo che tali complessi vengano ad essere valutati negativamente dall'opinione pubblica e rimangano isolati rispetto alla vita cittadina, aggravando ancor più — per impossibilità di scambi positivi con ambienti diversi — la loro situazione; o che, per reazione all'ambiente sociale e alla reputazione negativa, ciascuno si chiuda nel proprio nucleo familiare, rifiutando degli effettivi rapporti di vicinato e non partecipando a manifestazioni di vita comunitaria. In un tal caso — oltre al riflesso negativo nella struttura sociale urbana — l'aspetto positivo di aver risolto il problema dell'alloggio, migliorando sensibilmente lo stato di abitazione, verrebbe a lungo andare cancellato dalle conseguenze proprie ad una situazione di asocialità e di disadattamento all'ambiente. (2)

La città deve essere dunque capace da una parte di assimilare e valorizzare le forze formidabili che gli provengono dall'esterno e dall'altra parte deve creare le migliori condizioni per l'ambientamento e la partecipazione degli immigrati e più in generale degli abitanti della periferia alla vita della città.

(2) Ente Gestione Servizio Sociale, *Relazione sull'attività dell'Ente nell'anno 1958*, pag. 16 e segg.

Obiettivi di una politica della periferia

I problemi brevemente esaminati, e gli altri molti posti dallo sviluppo urbano, dalla formazione delle periferie, non si risolvono tutti per decisione dell'autorità o col semplice ricorso a particolari strumenti organizzativi. Essi nascono e si risolvono come frutto della vita sociale stessa, del suo livello culturale, degli scambi e rapporti spontanei degli uomini, delle strutture in cui essi vivono, dei vari agenti sociali, dei pubblici poteri. E' chiara, ad esempio, l'importanza decisiva della scuola, se correttamente impiegata a fare opera di comunità, o della vita parrocchiale, che è uno dei momenti più altamente unitari della comunità, o delle associazioni giovanili e sportive, ecc.

Si deve affermare però che l'autorità locale ha una parte decisiva nel risolvere o nel condizionare la risoluzione di tali problemi, chè ad essa spetta di condurre positivamente una politica di sviluppo civile e culturale della periferia, se è vero, come è vero, che spetta all'Amministrazione comunale di ricercare il progresso della comunità amministrata, e non solo un pedissequo e formalistico adempimento delle proprie attribuzioni obbligatorie.

La politica della città dipende spesso da determinazioni degli organi statali, tuttavia tocca al potere locale manifestare esigenze ed attuare pressioni, rappresentare bisogni e trovare soluzioni, per provocare interventi o almeno mettere responsabilmente in mora chi dovrebbe o potrebbe agire, sicché può ben dirsi che la politica amministrativa della periferia fa capo al Comune. Trincerarsi dietro la comoda giustificazione che si tratta di questioni per le quali il Comune non è competente è abdicare ad una consapevole ed organica politica amministrativa locale. Lasciare solo ai privati cittadini, singoli o organizzati, di rappresentare gli interessi collettivi è rinunciare ad essere la voce e la forza dell'intera comunità.

Tenendo conto dei numerosi, complessi problemi posti dalla periferia pare che si possano così schematizzare gli obiettivi di una consapevole politica amministrativa:

I. - *Crescita organica e a livello d'uomo della città*

Sarebbe veramente sproporzionato alle pretese di chi scrive affrontare un discorso generale di carattere urbanistico: si desidera soltanto richiamare l'attenzione sulla necessità che della componente urbanistica venga presa esatta coscienza da parte di chiunque si preoccupi dei problemi di comunità.

Infatti il problema fondamentale, quello della concezione, dei criteri che devono sovrintendere ai nuovi quartieri è essenzialmente un problema urbanistico. Si è già accennato alle deficienze di impostazione di molti quartieri di edilizia popolare, e si deve dire che soltanto nell'ultimo decennio si sono battute, in alcuni casi, strade nuove: però non pare che si siano sempre studiate o applicate, laddove vigono i piani regolatori, prospettive urbanistiche tali da soddisfare, nel contempo, la crescita organica delle città e la loro corrispondenza alle esigenze umane. In altre parole non interessa avere soltanto delle « isole » urbanistiche ben concepite ed esemplari, né dell'edilizia esteticamente o funzionalmente adeguata: interessa sapere, in rapporto alla imm modificabile struttura fondamentale delle città, quale debba essere la forma e la funzione dei nuovi nuclei residenziali. Bisogna cioè sapere se si vuole o non si vuole evitare la formazione di città satelliti, ossia di grandi complessi edilizi costruiti troppo lontano dalle città e in qualche modo segregati da esse e dalle stesse punte terminali di espansione dell'edilizia privata; se si vuole o non si vuole impedire, con i mezzi di cui si dispone, il formarsi di grandi complessi edilizi destinati ad una medesima classe sociale, e favo-

rire invece l'integrarsi di case popolari accanto a case del ceto medio e viceversa; se si vuole o non si vuole dare una fisionomia ai nuovi complessi periferici nati per espansione edilizia spontanea, per garantire a quegli abitanti le comodità, i servizi e l'ambiente di cui godono gli abitanti delle altre zone. Si tratta insomma di volere il sorgere e lo strutturarsi di quartieri organici, nei quali non solo si ottenga il rispetto delle strade di piano regolatore o delle volumetrie del regolamento edilizio, ma nei quali si abbia una composizione sociale pluriclasse in funzione dei tipi di edilizia; si abbiano razionali previsioni dei servizi pubblici primari e la loro tempestiva realizzazione: si abbiano le premesse per il sorgere di spontanei centri di vita, accanto ai centri pianificati di vita comunitaria, e tutto ciò nel rispetto di due esigenze fondamentali: l'interesse economico collettivo, il quale richiede profonde operazioni fondiari condotte dal Comune a beneficio della comunità; e l'interesse morale delle presenti e future generazioni, in ordine ai beni e ai valori storici e tradizionali della città, il quale richiede la salvaguardia e la valorizzazione delle preesistenze ambientali e la distribuzione armoniosa dei « segni di civiltà » su tutto il territorio urbano, e non solo in zone privilegiate. Se è difficile pensare ad una trasformazione in unità qualificate di amorfi complessi edilizi, meno difficile è concepire e realizzare le nuove unità già come quartieri, nel significato pieno dell'espressione.

Giustamente si osservava « se l'intervento sociale può far superare il disagio e il disturbo connessi alla novità di una convivenza eterogenea, non spontanea, e in un ambiente con poche risorse economiche e culturali, ben poco esso può fare direttamente per i disagi originati da carenze di localizzazione urbanistica o di attrezzature di interesse collettivo. E' necessario che le attrezzature esistano, rispondenti e coordinate, e non solo siano

disposte in modo da creare occasioni di incontro e di animazione, di sollecitazione alle capacità di rapporto delle persone: le attrezzature infatti, oltre che in rapporto ai servizi che possono direttamente offrire, vanno viste inoltre in funzione delle energie che possono liberare sul piano individuale e collettivo, di spirito di iniziativa, di collaborazione, di leadership e di tendenza associativa e comunitaria. Se le attrezzature sono carenti o mal localizzate, la vita collettiva manca del punto di appoggio e non può svilupparsi, ed è comunque ostacolata. In questi casi si è visto che anche la migliore organizzazione estetico-formale dello spazio si rivela incapace di agire come elemento educativo della nuova comunità ». Ed è appunto perché l'urbanistica deve essere a servizio dell'uomo che si deve attendere dalla pianificazione urbana e territoriale la costituzione delle migliori premesse purché la città cresca a misura dell'uomo. Senza entrare nel merito delle indicazioni più sopra brevemente formulate si desidera qui accennare al fatto che la politica della casa per tutti è strettamente congiunta a quella del piano regolatore e alla politica fondiaria, e che essa pone problemi edilizi e funzionali che vanno risolti conformemente agli indirizzi seguiti nella previsione urbanistica. Ma soprattutto occorre dare una abitazione a chi ne abbia bisogno, poiché il superaffollamento, le condizioni antiigieniche, la disperazione di chi è strangolato dagli alti affitti o minacciato di sfratto, negano in radice ogni positivo vantaggio conseguito sul piano dell'urbanistica. Senza una decisa politica dell'edilizia popolare è vano parlare di scala umana dell'ambiente urbano, il che non significa che è meglio dare una casa, qualunque sia, e poi il resto, sia perché ciò nasconde a priori inerzia mentale e neghittosità amministrativa, sia perché, alla lunga, si verrebbe a riproporre poi, come in un circolo senza uscita, il discorso urbanistico. Bisogna « fare » le case popolari già secondo un

piano razionale, in una prospettiva di sviluppo civile, bisogna volere lo sviluppo civile anche facendo le case popolari. Per questo l'empirismo amministrativo, il frazionismo degli individui e degli enti, la smania del nuovo e dell'originale a danno dell'economia e della tempestività, la dispersione dei mezzi e delle energie, la non preveggenza, la non coordinazione, la preoccupazione delle prime pietre anziché delle ultime, recano un incommensurabile danno alle famiglie che chiedono un tetto e a tutta una comunità.

Infine vogliamo ricordare che il senso di appartenenza alla città ed ai suoi valori è dato anche da mille piccoli particolari, che solo singolarmente hanno valore marginale: ci riferiamo all'arredamento cittadino, alla scena urbana, che deve essere curata anche alla periferia, come viene curata nel centro della città, affinché almeno nei propositi dichiarati della civica amministrazione tutte le piazze, tutte le vie, tutti i marciapiedi abbiano la medesima dignità.

II. - *Sviluppo economico e pieno impiego*

Evidentemente quest'obiettivo ha un carattere generale, riguarda cioè il benessere di tutta la città e non di una sola parte di essa, quale può essere la periferia. La creazione di un adeguato sistema aeroportuale o la costruzione dei mercati all'ingrosso, giovando all'economia di tutta la città, indirettamente hanno positive ripercussioni anche sulle zone depresse della città e i loro abitanti. Tutte le opere pubbliche, sia per i servizi di interesse generale che apprestano, sia per le occasioni di lavoro che offrono, costituiscono un incremento dell'occupazione e del reddito e quindi, a prescindere da una valutazione circa le scelte e i tempi, vanno a beneficio della comunità. Nell'ambito di una politica di sviluppo economico si pongono però, a giudizio di chi scrive, due specifici ordini di

considerazioni, con particolare riferimento alla periferia: il primo riguarda l'azzoneamento industriale in periferia, ossia l'utilizzo del territorio periferico a scopo di insediamento industriale o artigiano, e più in generale le previsioni del piano regolatore intorno a questa materia; il secondo riguarda la composizione professionale e sociale della popolazione periferica, e la sua massiccia condizione di neoinsediata. La gravità del primo ordine di considerazioni risulta evidente, quando si abbia presente il quadro dell'immigrazione dianzi esposto. Ciascun capo-famiglia immigrato, ciascun immigrato adulto è un lavoratore potenziale, una persona che viene dalla campagna alla città proprio per poter trovare una occupazione. Bisogna pertanto assicurare che al ritmo di incremento della popolazione corrisponda un determinato ritmo di investimenti produttivi, sia in termini di espansione degli impianti esistenti, sia in termini di nuove iniziative.

Contemporaneamente si può però anche operare perché, spostandosi la localizzazione delle industrie, si sposti progressivamente non solo il flusso delle migrazioni giornaliere, ma anche il flusso delle immigrazioni permanenti. A Milano, ad esempio, lavorano circa 300.000 persone non residenti e le correnti immigratorie non investono soltanto la metropoli, ma tutto l'« hinterland » milanese. Se anziché nel territorio del Comune di Milano nuove industrie o vecchie industrie milanesi si insediano nel territorio che grava su Milano, a 30-40 chilometri di distanza questo fenomeno va ritenuto positivo o negativo?

A mio giudizio bisogna coraggiosamente mettersi sulla strada del decentramento industriale, di un decentramento coordinato, razionale, unito alla pianificazione dell'edilizia popolare e alla revisione del sistema dei trasporti. In questo modo anche l'immigrazione avrà un indirizzo e andrà a rispondere ad effettive domande del mercato di

lavoro, e le città potranno mantenere progressivamente dimensioni ottimali, con beneficio per tutta la collettività.

Circa il secondo ordine di considerazioni, ossia l'elemento umano che costituisce una notevole aliquota della periferia, è chiaro che, in ordine ad una politica di sviluppo economico e di pieno impiego, occorre potenziare al massimo le risorse umane esistenti, e nel contempo attuare una serie di provvedimenti di emergenza, che assicurino — almeno nei casi nei quali la coscienza morale e civile lo richiede perentoriamente — un posto di lavoro e quindi un minimo vitale. Mobilitare le risorse umane in direzione produttivistica significa fondamentalmente sviluppare al massimo grado l'istruzione professionale, tenendo conto del livello culturale di larghi stadi di immigrati, e delle necessità del mercato locale. Ogni ragazzo che impara un mestiere, ogni adulto che viene riqualificato o qualificato è un contributo al progresso nazionale e cittadino, oltre che, normalmente, la sistemazione di una famiglia. Non si deve vedere l'incremento massiccio dell'offerta d'istruzione professionale soltanto in termini di sviluppo dell'edilizia scolastica, con le relative ingenti spese, o in termini di ordinamento scolastico vigente. A situazioni straordinarie devono corrispondere provvedimenti straordinari, e perciò, a somiglianza di quanto attuato dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale in base alla legge 29 aprile 1959, n. 264, si potrebbero istituire fondi comunali per l'addestramento o qualificazione professionale, diurni o serali, da attuarsi presso le sedi scolastiche o i Centri di addestramento professionale e con le attrezzature esistenti, nelle zone periferiche, oppure nelle sedi più idonee, ma riservati alla popolazione giovanile della periferia.

Infine, tenendo presente che viene soprattutto dalla periferia la pressante richiesta di un posto di lavoro per un caso particolare, per una situazio-

ne eccezionale, per una vicenda dolorosa fisica o morale, per una famiglia colpita da sventura, onde la società è moralmente impegnata a trovare un rimedio, è necessario dar luogo ad una serie di provvedimenti di emergenza « continuativa », che permettano in ultima istanza, prima della disperazione, di guadagnare onestamente un pezzo di pane. Ci si riferisce all'esperienza dei cantieri di lavoro, che devono essere strutturati in modo da offrire un posto di lavoro con la massima utilità marginale possibile. Bisogna perciò vederli non come qualcosa di deteriormente caritativo o di socialmente inutile, comunque di trascurabile e sopportato, ma come qualcosa che, in mancanza di meglio, dice la solidarietà della comunità a chi ne ha più bisogno. Nei confronti della periferia, ove di norma si concentra tale tipo di bisogno, è chiaro che l'esistenza di un simile sistema protettivo potrebbe avere, anche se attuato su scala ridotta, conseguenze molto positive, eliminando almeno le situazioni più drammatiche, a vantaggio dell'equilibrio sociale.

III - *Integrazione culturale e partecipazione democratica alla vita della comunità.*

Una volta assicurato un lavoro e una casa non è finito il compito di una autorità locale che abbia di mira il pieno sviluppo della persona umana: rimane il problema di trasformare degli abitanti in cittadini, degli estranei in partecipanti attivi alla vita della comunità, di ricreare una superiore unità morale che salvaguardi e sviluppi le tradizioni e i valori più genuini della Città. Tutto ciò importa il felice superamento di una serie di fasi, che vanno dall'insediamento all'adattamento socio-ambientale, dall'acculturamento alla partecipazione dei nuovi membri alla vita della comunità medesima. Non si devono vedere queste fasi a se stesse, in funzione esclusiva degli interessati, perché indi-

vidualisticamente siano messi meglio in grado di vivere ed operare nella nuova comunità. Tutto ciò vale ed importa per gli individui, ma vale ed importa anche per la comunità in se stessa, e non a una qualsiasi comunità, ma a ciascuna comunità, coi suoi valori, le sue tradizioni, le sue caratteristiche. Bisogna infatti dare un senso, un valore alla comunità di appartenenza, comunità che va dal caseggiato, al quartiere, alla città. « Rianimare il volto spirituale della città », è stato scritto con bella espressione nel « Libro Bianco su Bologna » e da esso ricaviamo, parafrasandole, le considerazioni che seguono. Va segnalato infatti il pericolo in cui si vengono sempre più a trovare quote crescenti di cittadini, di ignorare o di non vivere più a diretto quotidiano contatto con le sorgenti più autentiche e più immediatamente riscontrabili delle tradizioni locali: sono particolarmente esposti a questo pericolo da un lato gli abitanti dei nuovi quartieri che nulla hanno più di comune col volto tipico della città e dall'altro i nuovi cittadini che assicurano alla città il suo ricambio organico, ormai non più affidato all'incremento naturale delle nascite, ma quasi esclusivamente all'immigrazione dal di fuori. (3)

Lo spirito comunitario non deve essere confuso con l'infantile orgoglio di abitare in una città piuttosto che in un'altra, esso è partecipazione ai valori più profondi, antichi e nuovi, da custodire e da creare, della città, se è vero, come è vero, che: « le città restano, specie le fondamentali, arroccate sopra i valori eterni, portando con sé, lungo il corso dei secoli e delle generazioni, gli eventi storici di cui esse sono state attrici e testimoni. Restano come libri vivi della storia e della civiltà umana:

(3) *Libro Bianco su Bologna*, Democrazia Cristiana, Bologna, 1956, pag. 27 segg.

destinata alla formazione spirituale e materiale delle generazioni venture. Restano come riserve mai esaurite di quei beni umani essenziali (religiosi e culturali, tecnici ed economici) di cui tutte le generazioni hanno imprescindibile bisogno » (4).

E ancora bisogna ritenere che la democrazia si sviluppa massimamente là dove si ha la presa di coscienza degli eventi e dei problemi, delle possibili soluzioni, delle proprie ed altrui scelte, ove l'interesse può essere suscitato e permanere su affari e questioni che toccano più direttamente, ove la responsabilità individuale e l'iniziativa possono essere sollecitate e impiegate su problemi concreti, ove la dinamica dei gruppi e delle forze sociali e in particolare l'ascesa delle classi popolari può trovare spinte e sbocchi più immediati.

Nelle zone periferiche si manifestano più acutamente e diffusamente, per le ragioni illustrate, le esigenze dell'integrazione culturale, e in esse esistono le migliori condizioni oggettive e soggettive per un fervido, concreto discorso comunitario e democratico. Ecco perché una politica della periferia deve tener conto di una complessa realtà spirituale, composta di elementi solo apparentemente antitetici: l'isolamento e la solidarietà; la grande indigenza e la grande ricchezza di volontà politica e di partecipazione; l'estraneità alle tradizioni cittadine e il forte legame ad altre tradizioni; l'anarchismo indifferente ed egoista e lo slancio e le passioni collettive.

Dunque anche la periferia, da troppi considerata come una marea anonima e incolore di case e di uomini, deve essere chiamata a dare il suo formidabile apporto di energie, di intelligenza, di volontà alla vita del tutto, vita che è anzitutto espressione di civiltà e di libertà.

(4) LA PIRA G.: *Le città sono vive*, La Scuola Editrice, 1957, p. 29.

IV - *Piena corrispondenza dei servizi collettivi ai tradizionali e nuovi bisogni collettivi.*

Quando parliamo di servizi collettivi, non intendiamo riferirci soltanto ai servizi pubblici, largamente intesi (trasporti pubblici, scuole, mercati rionali, ecc.), ma anche ai servizi svolti dai privati, e di interesse collettivo, quali le attrezzature commerciali, le banche, i luoghi di divertimento, ecc. Non è chi non veda, infatti, che lo sviluppo urbano richiede il parallelo sviluppo dei due tipi di servizi, che insieme determinano le condizioni di vita di un quartiere. E' noto infatti che la carenza dei servizi, è una delle cause prevalenti di disagio della popolazione nei primi anni di insediamento, oltre che un motivo continuo — e magari ingiustificato, se inquadrato in una visione generale — di lamentela nei confronti dei pubblici responsabili.

In mancanza di dati sistematicamente raccolti ed elaborati, si può soltanto condurre un discorso di merito. Già però la denuncia di una simile carenza può fornire un'utile indicazione operativa, oltre che una sollecitazione per i pubblici responsabili: la realizzazione dei servizi collettivi deve essere preceduta da un'organica rilevazione dei bisogni, delle attrezzature esistenti, dei prevedibili sviluppi e deve essere compiuta in funzione di scelte ben precise. Ovviamente ciascun servizio ha la sua problematica, le sue leggi, i suoi scopi: si tratta appunto di accertare, preliminarmente alla fase operativa, la situazione e di determinare un piano.

Ricerche e pianificazioni debbono essere compiute per le attrezzature scolastiche, sanitarie, ricreative, sportive, commerciali e amministrative; per la determinazione delle linee e dei mezzi di trasporto pubblici; per i servizi compiuti da enti diversi dal Comune (uffici postali, farmacie, ambulatori, INAM, ecc.). Per l'assistenza in modo tutto particolare esiste come esigenza permanente la necessità di conoscere il bisogno e di adeguare, prima

ancora degli strumenti operativi, gli strumenti conosciuti.

Quanto all'oggetto della pianificazione dei servizi è evidente che essa non può, ad esempio, limitarsi ai trasporti pubblici, ignorando i mercati o le scuole. Ciò implica maggiori difficoltà e rende forse necessario stabilire uno standard minimo per ogni quartiere periferico, come condizione imprescindibile ed aprioristica della sua esistenza. In tale standard dei servizi collettivi, bisognerà comprendere: a) i servizi essenziali, quelli cioè che costituiscono la base materiale della civile convivenza (fognature, strade, illuminazione pubblica, verde pubblico, energia elettrica e gas per usi domestici, l'asilo, la scuola, negozi e mercati rionali, la chiesa, trasporti pubblici); b) i servizi decentrati, quelli cioè che nell'interesse del pubblico e della funzionalità del servizio stesso possono essere attuati in modo decentrato e periferico; c) i servizi speciali, quelli cioè che rispondono alle esigenze particolari dei quartieri periferici o di un certo tipo di quartiere periferico, e che siano gli strumenti locali per la realizzazione degli obiettivi sopra indicati, e più specificamente dell'integrazione culturale della partecipazione democratica alla vita della comunità; d) i servizi d'importanza o utilità cittadina, che possano essere spostati in zona periferica o che debbano essere eretti in periferia, così da arricchire o caratterizzare la zona stessa (es. impianti sportivi, parchi divertimento, musei o istituzioni culturali, valorizzazione di monumenti artistici esistenti o di luoghi caratteristici, parchi con richiami particolari, come lo zoo o un piccolo lago per andare in barca o pescare le trote...).

Gli obiettivi indicati impegnano, e abbiamo cercato di individuarne l'angolo visuale, le civiche amministrazioni, ossia i poteri che reggono la comunità locale. E' chiaro però, e l'abbiamo già accennato, che la vita della comunità non si esaurisce in quella della sua forma istituzionale, dell'ap-

parato giuridico-funzionale che l'ordinamento giuridico le attribuisce. Anche per la periferia vale dire che una larga parte della sua vita è l'espressione degli uomini che vi abitano e vi lavorano, dei loro modi di vita, di aggregazione, di divertimento, della loro situazione economica, igienica, culturale, morale, ecc. Per questo spettano all'azione sociale, accanto alla politica amministrativa, compiti specifici — a volte esclusivi, altre volte sostitutivi o complementari dell'azione pubblica — rivolti anch'essi a realizzare gli obiettivi indicati.

Gli strumenti per l'azione pubblica e sociale in periferia.

Circa gli strumenti per condurre una politica amministrativa comunale della periferia, da parte di alcuni si sostiene l'opportunità di istituire un apposito Assessorato alla periferia o ai problemi della periferia. Simile proposta, a mio avviso, non può essere accettata quando si consideri che la periferia altro non è che la città in espansione, sicché ai problemi della città in espansione si debbono dedicare tutti gli assessorati e gli uffici, e non uno solo tra essi. Difatti nella periferia interferisce l'azione di tutta l'Amministrazione. I problemi della periferia sono problemi di *staff*, non di *line*, ossia vanno posti tra gli indirizzi fondamentali di tutta l'azione amministrativa, vanno affrontati collegialmente e vanno risolti in sede di coordinamento e quindi di pianificazione. Ad essi deve sovraintendere una concezione ideologica e politica, prima ancora che tecnica. Si può fare dell'amministrazione seguendo passivamente l'evoluzione della vita cittadina, oppure imprimendo un corso alla realtà, incidendo in essa, e tale corso può assumere direzioni diverse, in funzione di scelte ideologiche.

Il principio del lavoro a *staff* non vale solo per gli organi politici, che si esprimono in sede massi-

ma — ma non unica — nella Giunta municipale, ma anche per gli organi burocratici. Esso è infatti condizione indispensabile anche per la più rudimentale programmazione.

Accanto alle condizioni ideologiche, la politica della periferia richiede l'utilizzazione di strumenti tecnici, la cui validità e funzione non si esaurisce esclusivamente nella problematica della periferia.

Tra gli strumenti riguardanti la conoscenza dell'ambiente citiamo: il Servizio di Statistica, per la conoscenza dei fenomeni quantitativi fondamentali; l'Ufficio Studi e Organizzazione, per la conoscenza sistematica delle questioni qualitative e per il continuo aggiornamento della macchina burocratica ai propri compiti; l'Ufficio Studi del piano regolatore, per la raccolta e l'aggiornamento di tutti gli elementi utili alla conoscenza urbanistica della città e alle conseguenti determinazioni. Gli strumenti operativi sono quelli tradizionali: Ripartizioni Educazione; Assistenza e Beneficenza; Lavori Pubblici; Piano Regolatore; Annona; Igiene; Aziende Municipalizzate, ecc.

Bisognerà naturalmente attrezzarli per i nuovi compiti, laddove fossero carenti. Inoltre, come impegnati in modo particolare per la periferia, ricordiamo gli Uffici lavoro o problemi del lavoro e gli Uffici Immigrati, già costituiti in alcuni Comuni. Gli strumenti riguardanti la politica della casa popolare debbono pure essere coordinati e posti sotto un'unica direzione.

Ci preme invece fermare brevemente l'attenzione su uno strumento di tipo nuovo, i Centri Sociali, che si contano ormai numerosi in Italia, costituiti principalmente ad opera dell'Ente Gestione Servizio Sociale Case per Lavoratori, che per convenzione svolge il servizio sociale nei complessi INA-Casa, e ad opera dell'Istituto per il Servizio Sociale Familiare.

Lo Statuto (art. 2) dell'Ente Gestione Servizio Sociale Case per Lavoratori, così precisa: « Scopo

dell'Ente è di promuovere e di sperimentare l'uso delle tecniche più appropriate per l'organizzazione e lo sviluppo di un servizio sociale in complessi edifici o in quartieri residenziali. L'Ente attua altresì su richiesta il servizio sociale in favore degli assegnatari di alloggi costruiti o gestiti da enti aderenti ». Questi scopi sono chiaramente precisati dalla Convenzione tra la Gestione INA-Casa e l'Ente Gestione, la quale stabilisce, all'art. 1, che « L'Ente si impegna di attuare, secondo i termini previsti nella Convenzione e nell'ambito delle prestazioni sotto indicate, un servizio sociale diretto alle persone, alle famiglie ed alla collettività da esse formate, entrate a far parte dei complessi costruiti a cura della Gestione INA-Casa; o dall'art. 2: « Il Servizio individua i problemi sociali del quartiere; tende a migliorare i rapporti di convivenza, le condizioni ambientali, il rispetto e la buona amministrazione dei beni comuni, viene incontro ai bisogni ed agli interessi delle unità sociali del complesso; facilita i rapporti fra la Gestione e gli assegnatari ». Assai simili sono gli scopi dell'Istituto per il Servizio Sociale Familiare.

I Centri Sociali sono appunto gli strumenti tramite i quali gli Enti suddetti realizzano i propri fini. Nel Centro Sociale devono infatti trovare sede: l'assistente sociale, per il lavoro professionale sul caso individuale e l'assistenza di gruppo; il centro di lettura, con annessa biblioteca e sala di lettura e conferenze; i corsi di educazione degli adulti; i dibattiti sui problemi locali; gruppi, comitati, commissioni per attività ricreative, culturali, giornalistiche, sportive, ecc. Presso il Centro Sociale dovrebbero trovar posto anche gli Uffici locali dell'E.C.A. e l'ambulatorio comunale.

In tal modo essi divengono un luogo di incontro, rigorosamente apartitico, per attività comunitarie, per gruppi di studio e di lavoro, per gruppi *vis-a-vis*, per dibattiti aperti a tutte le correnti e a tutti gli argomenti, nelle quali gli uomini di buona

volontà e le associazioni volontarie possano incontrarsi e colloquiare coi cittadini. Inoltre i Centri sociali dovrebbero avere anche altri compiti, come si è detto, in rapporto ai problemi del tempo libero, della ricreazione, della educazione di base, dell'assistenza, delle letture e delle biblioteche popolari, dell'educazione degli adulti ecc.

La natura stessa dei Centri sociali fa sì che tra essi e il Comune si debba stabilire un rapporto organico, a meno che il Comune rinunci alla propria funzione di guida della comunità o che i Centri Sociali si sostituiscano ad esso, attribuendosi finalità che andrebbero molto oltre ai propri scopi iniziali. Risolte od affrontate alcune questioni relative all'insediamento o ai rapporti tra inquilini ed enti proprietari o gestori, ai Centri Sociali si apre dinanzi, come permanente motivo di validità, il lavoro di comunità. E' a questo punto che si impone forse la necessità di un ripensamento della loro struttura. D'altronde anche laddove non vi siano già i Centri Sociali, nelle zone periferiche abitate da inquilini di alloggi di proprietari privati, esistono tutti i problemi già esaminati e perciò v'è l'esigenza del Centro Sociale, che in questo caso dovrebbe sorgere per diretta iniziativa delle amministrazioni comunali. Ed è chiaro quindi che, nella formulazione di una politica della periferia, come sopra delineata, i Centri Sociali assumono una funzione di primo piano, e che quindi vanno intesi, nelle forme che non è qui il caso di indicare, come gli strumenti primari attraverso i quali si può realizzare l'incontro permanente tra l'azione amministrativa di sviluppo e l'azione sociale di comunità.

Una parola, infine, su un argomento che andrebbe ulteriormente meditato: come il Comune può sollecitare, aiutare, potenziare la partecipazione dei cittadini alla vita del Comune stesso? Il problema si pone soprattutto per i quartieri popolari, per i quartieri della periferia, poichè i benestanti,

i ceti medi, generalmente sfuggono all'animazione comunitaria, per complesse ragioni sociali e psicologiche. Neghiamo che la partecipazione, sia pure consapevole, critica, meditata, alle elezioni periodiche del Consiglio Comunale esaurisca la funzione democratica dei cittadini, neghiamo pure che il Consiglio Comunale, forte del suo potere di rappresentanza, possa chiudersi per un quadriennio in una torre d'avorio. Una partecipazione che non sbocchi nel potere, rischia di essere velleitaria e parolai: la massima partecipazione si concreta nel decentramento delle funzioni, dei poteri, dei centri di decisione. Ma oggi il nostro ordinamento giuridico prevede un solo centro di decisione, il Consiglio Comunale, presso l'unico Municipio e non, come in molti ordinamenti stranieri, una pluralità di poteri sul medesimo aggregato urbano. Salvo le « delegazioni », non esiste altra forma di decentramento del potere, nè si vede come si possa decentrarlo formalmente sul piano amministrativo, senza una riforma dell'ordinamento vigente.

L'unità del potere in una medesima città si giustifica ampiamente, e perciò non è attraverso questa via che va oggi ricercata la partecipazione. Essa sbocca in sede finale nella decisione, ma deve compiere tutto un cammino, che è fatto di capacità, di conoscenza, di dibattiti, di tolleranza, di autocritica, di equilibrio, di onestà, di coraggio: fare in modo che il massimo numero di cittadini percorra questo cammino, questo il problema della democrazia civica. Nelle zone popolari, nelle zone periferiche è particolarmente possibile avviare un discorso di questo genere. Da una parte usando le strutture materiali per il dibattito e la partecipazione, come i Centri Sociali, dall'altra parte incitando gli organismi collettivi, le associazioni, i partiti, perchè, pur non avendo alcuna investitura, suscitino intorno ai problemi della comunità locale la massima partecipazione. I Comuni possono sostenere questo sforzo in vari modi, non ultimo adot-

tando un serio sistema di relazioni pubbliche, e i loro sforzi possono essere tanto più coronati di successo quanto le associazioni volontarie, i movimenti sociali, le attività culturali e di tempo libero raccolgano le migliori energie, potenzino le risorse, accettino il dialogo, e siano concretamente palestre di democrazia e di impegno sociale. Non è possibile infatti ricercare mete che implicano una fede sostanziale nell'iniziativa popolare e nella democrazia, partendo da premesse formalistiche e burocratiche, accentratrici e paternalistiche, incapaci di suscitare e sostenere la partecipazione sempre più consapevole e attiva dei cittadini.

FILIPPO HAZON