

urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

Working papers. Rivista online di Urban@it - 1/2019

ISSN 2465-2059

Periferie urbane e modelli insediativi nelle città metropolitane di Milano, Roma e Napoli

Fabio Lipizzi

Luisa Franconi

Marianna Mantuano

Urban@it Background Papers

Rapporto sulle città 2019
POLITICHE URBANE PER LE PERIFERIE
ottobre 2019

Fabio Lipizzi
Luisa Franconi
Marianna Mantuano

Istat, Direzione centrale per le Statistiche Ambientali e Territoriali
fabio.lipizzi@istat.it
luisa.franconi@istat.it
marianna.mantuano@istat.it

Abstract

Questo lavoro prende spunto dall'audizione che il presidente dell'Istat ha sostenuto nel gennaio 2017 davanti alla Commissione parlamentare sulla *Sicurezza e stato di degrado delle città e delle loro periferie*.

Le periferie dei grandi comuni italiani sono state al centro dell'agenda politica nazionale a seguito del loro costante degrado e insufficiente sviluppo sostenibile. Il lavoro si propone di approfondire alcuni aspetti di Roma, Milano e Napoli, ad una scala sub-comunale, e confrontare gli aspetti peculiari sia dello sviluppo socio-economico delle città, sia del loro sviluppo urbano. I principali elementi di analisi fanno riferimento alla mobilità cittadina con le informazioni relative al pendolarismo ricavate dai dati censuari e gli aspetti-socio economici ad essi strettamente collegati. In particolare, il lavoro propone una caratterizzazione delle aree sub-comunali basata sulla densità di popolazione residente, la mobilità e indicatori sintetici di vulnerabilità.

Lo sviluppo economico di questi territori si realizza anche con adeguati investimenti che amplino l'offerta di reti e di servizi del trasporto pubblico, in grado di far fronte all'aumento della mobilità pendolare di corto raggio della popolazione urbana delle periferie cittadine. A tal fine è necessario individuare le aree più degradate delle città e analizzare la polarizzazione delle periferie dove la domanda di trasporto pubblico e dei servizi è maggiore rispetto ai quartieri centrali.

This work is inspired by the hearing that the President of Istat held in January 2017 before the Parliamentary Committee on Safety and Degradation of Cities and their Suburbs.

The peripheries of the large Italian municipalities have been at the centre of the national political agenda as a result of their constant degradation and insufficient sustainable development. The work aims to deepen some aspects of Rome, Milan and Naples, on a sub-municipal scale, and to compare the specific aspects of both the socio-economic development of cities and their urban development. The main elements of the analysis refer to city mobility with information on commuting to work derived from census data and the economic aspects closely related to them. In particular, the work proposes a characterization of each sub-municipal area based on travel to work flows, population density and deprivation indicators. .

The economic development of these territories is also achieved with adequate investments that expand the supply of networks and services of public transport. To this end, it is necessary to identify the most degraded areas of cities and analyze the polarization of suburbs where the demand for public transport and services is greater than in the central districts.

Parole chiave/Keywords

Periferia, Roma, Milano, Napoli, Analisi socio-economica / *Outskirt, Rome, Milan and Naples, Socio-economic analysis,*

La periferia urbana ha perso il suo tradizionale significato geometrico di ambito «con la massima distanza geografica e cronologica dal centro situato nel cuore antico» [Lanzani 2013] vista la presenza di zone di disagio nei territori «più centrali» e, viceversa, aree con centralità funzionali nel confine geografico delle città. Attraverso i dati dell'ultimo Censimento generale della popolazione e delle abitazioni [2011], ad oggi unica fonte in grado di fornire il livello di dettaglio territoriale necessario a una analisi *funzionale* dell'intero territorio nazionale, è stata elaborata una tassonomia di modelli insediativi, distinguendo tra tipologie di «centri» e di «periferie», che caratterizzano le tre principali città metropolitane italiane Milano, Roma e Napoli.

Le suddivisioni prescelte per l'analisi sub-comunale sono: a Milano le 88 aree che identificano i Nuclei d'identità locale (Nil), a Roma le 155 Zone urbanistiche (Zu) e a Napoli la tradizionale ripartizione in 30 Quartieri. La scelta di tali ripartizioni

è dovuta alla loro maggiore omogeneità morfologica, ambientale e demografica rispetto alle altre aree sub-comunali esistenti¹. Tuttavia, soprattutto nella capitale, le zone urbanistiche sono state disegnate in un periodo antecedente ad importanti edificazioni che hanno modificato profondamente l'assetto urbanistico della città. In particolare nella Zu di Torre Angela, che all'epoca della sua delimitazione era un'area dell'Agro romano, vengono edificate a partire dal 1979 le *torri* di Tor Bella Monaca, pur mantenendo l'intera area ancora un vasto territorio non edificato. Per identificare con maggior precisione la periferia cittadina sono stati quindi elaborati gli indicatori di analisi dividendo le Zu tra le località abitate e le case sparse, individuando in questo modo due diverse sub-aree.

Mobilità e insediamenti urbani: una tassonomia delle aree sub-comunali

Le tre città hanno seguito processi di espansione territoriale molto diversi tra loro [Istat 2017a;2017b].

I flussi di pendolarismo rilevati con il livello territoriale delle sezioni di censimento [Istat 2017c; Lipizzi *et al.* 2017] sono la base analitica di conoscenza dell'organizzazione del territorio cittadino e della popolazione che utilizza i luoghi della città. Questo livello di dettaglio enfatizza l'azione funzionale del territorio di provenienza e di destinazione della città.

Le dinamiche dei flussi all'interno del comune descrivono l'alternanza della città diurna e la città notturna: le aree dove si concentrano posti di lavoro sono le zone produttive della città di giorno dove si concentrano flussi in arrivo, mentre le aree densamente popolate raffigurano la città di notte. Per descrivere la città notturna si è utilizzata la densità di popolazione residente per chilometro quadrato delle singole aree sub-comunali. La caratterizzazione della città diurna, ovvero delle aree sub-comunali in termini di posti di lavoro e quindi di attrattività dei flussi, è effettuata invece tramite l'indice di centralità, che fornisce una misura sintetica della capacità attrattiva di una zona, in termini di opportunità lavorative, rispetto alle altre zone della città².

1 Dall'analisi sono state escluse alcune Zone urbanistiche e alcuni Nil che risultavano poco popolati, in cui predominano elementi quali parchi, verde urbano, monasteri, ospedali, cimiteri.

2 Nel dettaglio, l'indicatore è definito come il rapporto tra i flussi in entrata nell'area sub-comunale e i flussi in uscita da essa (entrambi i flussi, calcolati al netto degli occupati residenti che lavorano nell'area). Quanto più i residenti di altre parti della città si spostano per lavorare in una determinata zona, tanto più

Per approfondire il dettaglio delle differenze territoriali per le due visioni della città (diurna e notturna), si è considerata la distribuzione congiunta della densità di popolazione residente e dell'indice di centralità nelle singole aree sub-comunali. Ciascuna distribuzione è stata divisa in due parti a seconda del valore soglia corrispondente: per la *densità*, il valore soglia corrisponde alla densità abitativa del totale delle località abitate nei comuni (sono, dunque, escluse le porzioni di territorio qualificate come «case sparse»); per la *centralità* la soglia che distingue le zone attrattive dalle altre è l'unità.

L'incrocio delle due distribuzioni definisce una classificazione delle aree sub-comunali in quattro categorie:

- AA. aree ad alta densità e ad alta centralità;
- BA. aree a bassa densità e ad alta centralità;
- AB. aree ad alta densità e a bassa centralità;
- BB. aree a bassa densità e a bassa centralità.

Un ulteriore elemento che aiuta a discernere tra aree periferiche *tout court* e aree marginali è la sovrapposizione delle quattro categorie individuate con l'indice di vulnerabilità materiale e sociale (Ivms), calcolato per ciascuna area sub-comunale rispetto alla media del comune di riferimento [Mazziotta e Pareto 2014]³. Ciò porta a un'ulteriore suddivisione delle quattro categorie elencate in funzione del grado alto (*_A*) o basso (*_B*) dell'Ivms determinato in rapporto al valore medio della città, pari a 100.

Milano

Per la città di Milano si rilevano vaste aree dove convivono la città diurna e quella notturna, secondo la classificazione adottata. Sono in particolare le aree a ridosso del Nil Duomo che circondano il centro geografico e si allungano, con qualche elemento di discontinuità verso le periferie della città. Nella quasi totalità dei casi, queste aree sono caratterizzate da valori dell'Ivms inferiori alla media della città, a denotare spazi di vita e di lavoro di relativo benessere. In soli tre casi – Villapizzone,

il valore dell'indicatore sarà elevato. A valori bassi (prossimi allo zero) corrisponde una bassa centralità, ovvero una bassa attrattività dei flussi pendolari.

³ L'Ivms è un indice ricavato dalla sintesi di sette diversi indicatori. Per maggiori dettagli si rimanda a http://ottomilacensus.istat.it/fileadmin/download/Indice_di_vulnerabilit%C3%A0_sociale_e_materiale.pdf

Dergano ed Ex Om – Morivione – la vulnerabilità materiale e sociale appare più elevata della media, sebbene di pochissimo in quest'ultimo caso.

All'opposto si trovano le aree con densità e centralità al di sotto del valore soglia. Le aree di questa classe, sono localizzate tutte nella zona periferica della città. Si tratta, in alcuni casi, di aree di residenza *borgnese* (come ad esempio, il Nil Qt 8, Rogoredo e Ronchetto sul Naviglio), con una vulnerabilità materiale e sociale più contenuta, non interessate da flussi di pendolarismo e più verosimilmente nodi di partenza della mobilità interna del comune. In altri casi (ad es., Gallaratese, Baggio, Forze Armate, Barona, Gratosoglio, Rovisasca, Niguarda) la connotazione di aree periferiche si fonde con il concetto di marginalità.

Anche le aree periferiche che conservano una densità abitativa elevata risultano marginali da un punto di vista socio-economico: Nil quali Quarto Oggiaro, Affori, Comasina, Padova, Loreto, Stadera, Giambellino, Lodi Corvetto, hanno valori dell'Ivms al di sopra della media. Sono aree solo sfiorate dalle traiettorie dei pendolari. Nei Nil di questa classe prevale la città notturna dei residenti che vivono in quartieri di edilizia popolare (alcuni recentemente ristrutturati), cresciuti soprattutto a seguito degli intensi flussi migratori.

Le aree con bassa densità e alta centralità sono quelle che attraggono i flussi pendolari e presentano, inoltre, caratteristiche di complementarità prevalendo le funzioni della città diurna su quella notturna. Questi territori sono geograficamente collocati nel centro della città, nel Nil di Duomo, lungo la direttrice nord-ovest, nei Nil di Garibaldi- Repubblica, Farini e Bonvisa, più a sud nelle aree di Portella e Tre Torri, e in molte delle aree della cintura più esterna della città, spesso al confine con i comuni che delimitano e rafforzano il volto della *grande Milano*.

Sembrerebbe, dunque, che il concetto di perifericità nella maggior parte dei casi sia associato a quello di marginalità socio-economica. Le sole aree periferiche non marginali sono quelle definite di residenza *borgnese*, mentre il nucleo centrale della città ha una forte connotazione di area *ricca*.

marginali, con valori dell'Ivms più accentuati della media. In altri casi, invece, sono i luoghi commerciali che vivono durante il giorno, alcuni ancora in via di definizione, come il centro commerciale nella Zu di Castel romano, situato lungo la via Pontina.

Le altre zone situate al di fuori del Gra che attraggono flussi di pendolari e presentano un indice di centralità superiore all'unità, si dispongono lungo alcune direttrici consolari, evidenziando come lo sviluppo urbanistico della città si configuri a raggiera, lungo queste importanti vie di comunicazione: via Appia (aeroporto di Ciampino), via Casilina (Tor Vergata con università e policlinico), via Tiburtina (area industriale zona Settecamini), via Salaria (dal Villaggio olimpico alla zona di Tor San Giovanni). A nord-ovest, caratteristiche simili si riscontrano per le Zu di Boccea e Ponte Galeria; anche in questi casi prevale la connotazione di disagio economico e sociale: si tratta di zone popolari, consolidamento di borgate spontanee costruite negli anni a ridosso delle borgate ufficiali della città.

All'interno del Gra, si notano ancora delle aree di attrazione a bassa densità abitativa. In queste zone sono attratti i flussi di pendolarismo in parte perché lo sviluppo industriale della città ne aveva confinato gli insediamenti, in parte perché frutto di nuove centralità pubbliche (ad esempio, Pisana sede del Consiglio regionale), o anche di aree che hanno mantenuto, la loro originaria vocazione (si pensi all'Eur). In alcuni casi, l'Ivms risulta più elevato della media cittadina, pur non risultando evidenti condizioni di disagio: è così, ad esempio, per l'Eur a causa della presenza di un numero di stranieri residenti relativamente maggiore della media della città, per lo più dediti all'assistenza degli anziani residenti nel quartiere (l'indice di vecchiaia è fra i più elevati della città).

All'interno del Gra ci sono, viceversa, zone ad alta densità abitativa con basso indice di centralità dove è circoscritta la città notturna e da cui si generano i flussi di pendolarismo cittadino. È necessario osservare che queste aree, non sono solo appannaggio dei quartieri della Capitale più vulnerabili da un punto di vista materiale e sociale, evidenti nel cartogramma ad est del comune (si veda Torre Angela), ma presentano anche delle caratteristiche sociali più legate al ceto medio, come risulta dal *cluster* formato dalle zone di Gianicolense e Portuense.

L'ultima classe (alta densità e centralità), è rappresentata dalla commistione delle due funzioni elementari dell'abitare e del lavoro qui sommariamente descritte. Si noti che tutte le zone si trovano all'interno del Gra e sono per lo più raggruppate nel centro della città, con alcune rare eccezioni (Tor Sapienza e Colli Portuensi). Dal punto di vista spaziale, inoltre, le zone sono tra loro tutte adiacenti, con l'unica

eccezione dell'Area archeologica e Aventino, che spezzano la contiguità del *cluster* principale. Anche in questo caso, pur trattandosi di zone centrali, si registrano situazioni di disagio, spesso legate alla forte presenza di stranieri e alla localizzazione di alcuni centri assistenziali.

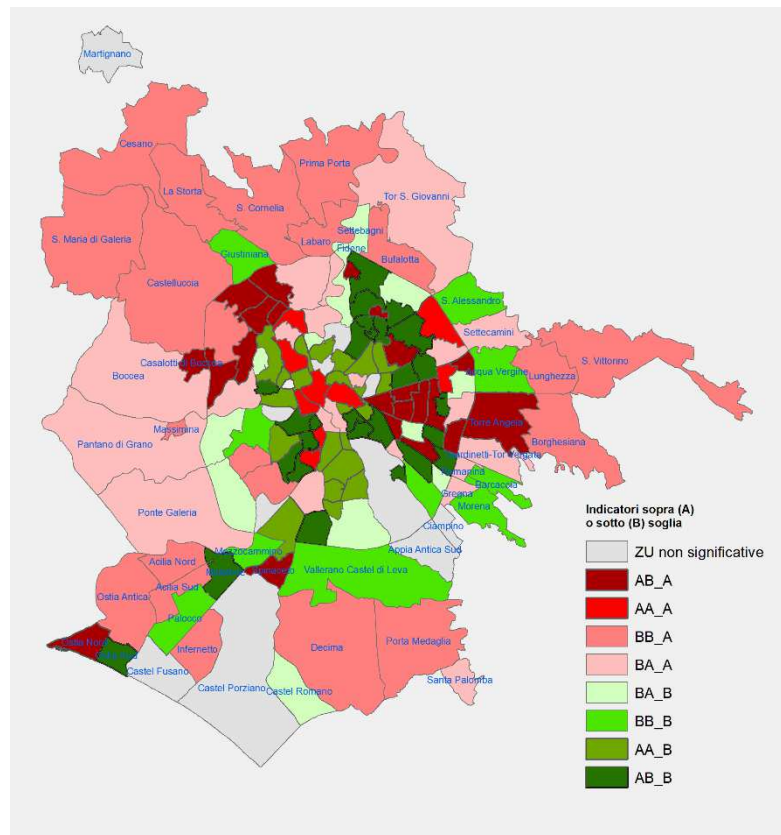


Fig. 2. Roma: rappresentazione delle Zone urbanistiche e degli indicatori della densità di popolazione, dell'indice di centralità e dell'indice di vulnerabilità sociale e materiale sopra (A) o sotto(B) la soglia di riferimento.

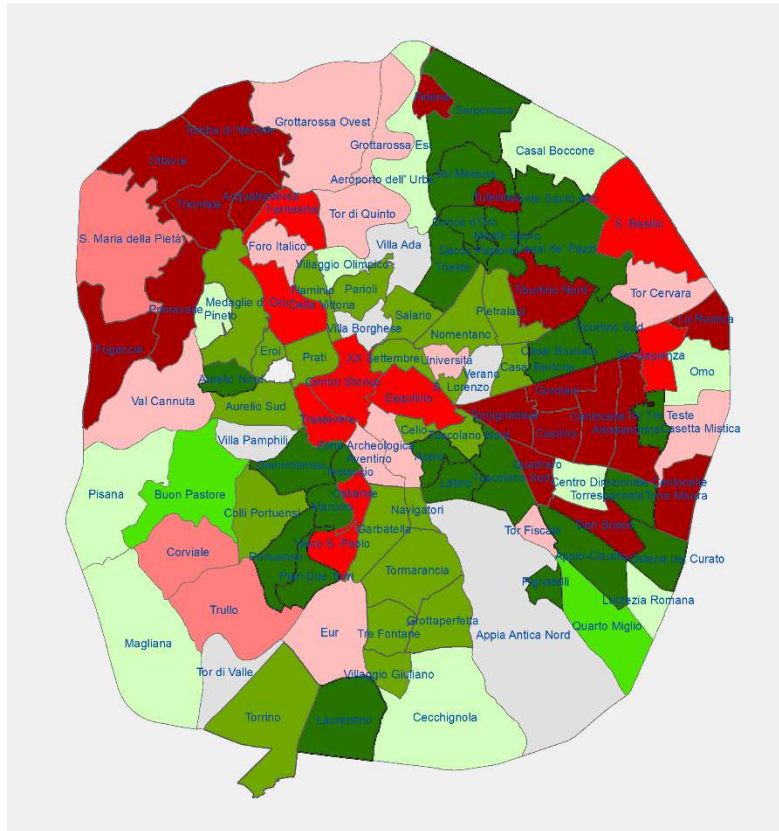


Fig. 3. Roma: rappresentazione delle Zone urbanistiche all'interno del Grande raccordo anulare e degli indicatori della densità di popolazione, dell'indice di centralità e dell'indice di vulnerabilità sociale e materiale sopra (A) o sotto(B) la soglia di riferimento.

Napoli

Il blocco originario della città di Napoli che si estende lungo la costa ha conservato nel tempo il suo carattere di centralità. Quartieri quali, ad esempio, San Ferdinando, Porto, Chiaia, Arenella, San Giovanni a Teduccio, rappresentano i centri urbani con elevata densità abitativa ed elevati flussi di pendolarismo per la concentrazione in queste zone di servizi legati alla presenza del porto, nonché di uffici pubblici. In essi risiede circa un quarto degli abitanti della città.

Alcuni di questi quartieri, sebbene centrali, sono caratterizzati da una vulnerabilità materiale e sociale superiore alla media cittadina: si tratta di San Lorenzo,

Pendino, San Giovanni a Teduccio e San Giuseppe, connotati come centri urbani *vulnerabili*. Per contro, le aree sub-comunali di Porto, San Ferdinando, Mercato, Chiaia e Arenella sono i fulcri urbani *forti*, in cui la vulnerabilità materiale e sociale è più contenuta. Si tratta di zone di residenza borghese, con maggiori disponibilità di servizi (es. presenza di un ospedale nel quartiere Arenella).

Le aree centrali con bassa densità abitativa – a sud-est zona industriale, Barra, Poggioreale, San Pietro a Paterno; a nord-ovest Chiaiano e Bagnoli – ospitano il 19% della popolazione residente. Si tratta di aree sorte per ospitare progetti di espansione industriale, lungo le quali sono state potenziate le infrastrutture di trasporto. Le aree a est sono per lo più quartieri popolari caratterizzati da un maggiore disagio economico e sociale.

Le zone periferiche (basso indice di centralità) rappresentano tanto la città notturna, in cui la popolazione vive e risiede, ma che non attraggono flussi di pendolarismo per motivi di lavoro, quanto aree residenziali a bassa densità abitativa. Livelli di vulnerabilità materiale e sociale più elevati o più contenuti rispetto alla media contribuiscono a definire tali aree come marginali/con evidenti problemi socio-economici, ovvero residenziali/borghesi. Le aree interessate si estendono prevalentemente lungo le direttrici nord ed est.

Quartieri quali Montecalvario, Stella e Soccavo a nord, Miano, Secondigliano e Scampia a est sono le zone periferiche e marginali della città. L'elevata densità abitativa è il risultato, in alcuni casi, di un'edilizia popolare sostenuta; allo sviluppo dell'edificato non è corrisposto un adeguato sviluppo di servizi e opportunità di crescita economica, fattori che hanno pesantemente contribuito alla marginalizzazione della popolazione ivi residente. Per contro, altri quartieri sono stati favoriti dallo sviluppo commerciale del secondo dopoguerra, tanto da assurgere a periferie residenziali della borghesia: è il caso del Vomero e di Fuorigrotta. Infine, le zone periferiche a bassa densità abitativa sono i quartieri popolari e marginali di Ponticelli e Piscinola, cui fanno da contrappeso le aree ricche e residenziali di Posillipo e San Carlo nell'Arena.

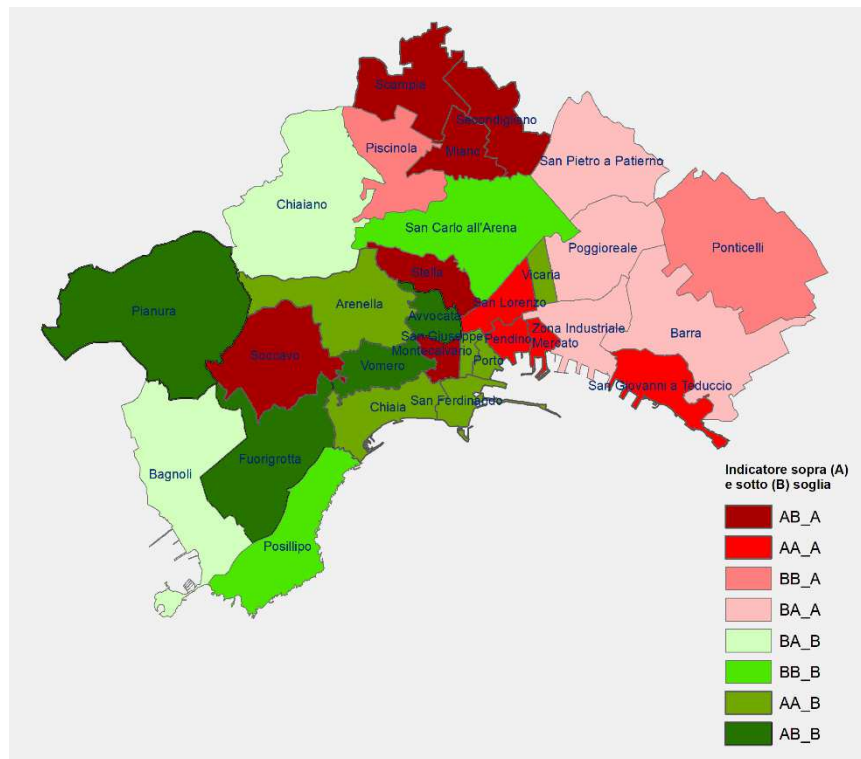


Fig. 3. Napoli: rappresentazione dei quartieri e degli indicatori della densità di popolazione, dell'indice di centralità e dell'indice di vulnerabilità sociale e materiale sopra (A) o sotto (B) la soglia di riferimento.

BIBLIOGRAFIA

13

Comune di Milano

2011 *PGT - Piano di Governo del Territorio*. [online]
[http://download.comune.milano.it/30_05_2017/ALL3_88_Schede%20Nil%20\(1496130331763\).pdf?pgpath=/SA_SiteContent/UTILIZZA_SERVIZI/TERRITORIO/Piano_Governo_Territorio_Vigente/piano_servizi_vigente/PDS_Nil](http://download.comune.milano.it/30_05_2017/ALL3_88_Schede%20Nil%20(1496130331763).pdf?pgpath=/SA_SiteContent/UTILIZZA_SERVIZI/TERRITORIO/Piano_Governo_Territorio_Vigente/piano_servizi_vigente/PDS_Nil)

Comune di Roma

2011 *Le Zone Toponomastiche a Roma*. [online]
www.comune.roma.it/pcr/it/rag_gen_stat_territorio.page

Istat

2017a *Sicurezza e stato di degrado e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie*. [online] <https://www4.istat.it/it/archivio/195846>

2017b *Sicurezza e stato di degrado e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie: Follow-up*. [online] www.istat.it/it/archivio/202052

2017c *Pendolarismo per sezione di censimento*. [online]
<http://datiopen.istat.it/datasetPND.php>

Lanzani, A.

2003 *I paesaggi italiani*. Meltemi, Roma.

Lipizzi, F. *et al.*

2017 *La mobilità interna delle città: i casi di Roma e Milano*, in Istat (a cura di), *Forme livelli e dinamiche dell'urbanizzazione in Italia*. Istat, Roma. [online]
<https://www.istat.it/it/files/2017/05/Urbanizzazione.pdf>

Mazziotta, M. e Pareto, A.

2014 *A Composite Index for measuring italian regions' development over time*, in «Rivista italiana di economia e demografia», LXVIII, 3/4, p.127-134.