



08

Case e servizi

A CURA DI MASSIMO BRICCOLI E CRISTINA MATTIUCCI

ATTI DELLA XXVI CONFERENZA NAZIONALE SIU - SOCIETÀ ITALIANA DEGLI URBANISTI
NUOVE ECOLOGIE TERRITORIALI. COABITARE MONDI CHE CAMBIANO
NAPOLI, 12-14 GIUGNO 2024



Società Italiana
degli Urbanisti



PLANUM PUBLISHER | www.planum.net

Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti
ISBN: 978-88-99237-77-6

I contenuti di questa pubblicazione sono rilasciati
con licenza Creative Commons, Attribuzione -
Non commerciale - Condividi allo stesso modo 4.0
Internazionale (CC BY-NC-SA 4.0)



Volume pubblicato digitalmente nel mese di giugno 2025
Pubblicazione disponibile su www.planum.net |
Planum Publisher | Roma-Milano

08

Case e servizi

A CURA DI MASSIMO BRICCOLI E CRISTINA MATTIUCCI

ATTI DELLA XXVI CONFERENZA NAZIONALE SIU - SOCIETÀ ITALIANA DEGLI URBANISTI
NUOVE ECOLOGIE TERRITORIALI. COABITARE MONDI CHE CAMBIANO
NAPOLI, 12-14 GIUGNO 2024

ATTI DELLA XXVI CONFERENZA NAZIONALE SIU
SOCIETÀ ITALIANA DEGLI URBANISTI
NUOVE ECOLOGIE TERRITORIALI. COABITARE MONDI CHE CAMBIANO
NAPOLI, 12-14 GIUGNO 2024

IN COLLABORAZIONE CON

Dipartimento di Architettura – DiARC Università degli Studi di Napoli
“Federico II”, con Dipartimento di Architettura e Disegno Industriale – DADI
Università della Campania Luigi Vanvitelli

COMITATO SCIENTIFICO

Angela Barbanente (Presidente SIU - Politecnico di Bari),
Massimo Bricocoli (Politecnico di Milano), Grazia Brunetta (Politecnico di
Torino), Giuseppe De Luca (Università degli Studi di Firenze), Enrico Formato
(Università degli Studi Federico II Napoli), Roberto Gerundo (Università degli
Studi di Salerno), Maria Valeria Mininni (Università degli Studi della Basilicata),
Marco Ranzato (Università degli Studi Roma Tre), Carla Tedesco (Università
luav di Venezia), Maurizio Tira (Università degli Studi di Brescia),
Michele Zazzi (Università degli Studi di Parma).

COMITATO SCIENTIFICO LOCALE

Michelangelo Russo (direttore DiARC), Enrico Formato (responsabile
conferenza), Adriana Galderisi (responsabile YOUNGERSIU), Antonio Acierno,
Libera Amenta, Antonia Arena, Anna Attademo, Gilda Berruti, Nicola Capone,
Marica Castigliano, Emanuela Coppola, Claudia De Biase, Daniela De Leo,
Gabriella Esposito De Vita, Carlo Gasparrini, Vincenzo Giofrè,
Giuseppe Guida, Giovanni Laino, Laura Lieto, Cristina Mattiucci,
Maria Federica Palestino, Paola Piscitelli, Alessandro Sgobbo,
Marialuce Stanganelli, Anna Terracciano.

COMITATO ORGANIZZATIVO

Ludovica Battista (coord.), Nicola Fierro (coord.), Rosaria Iodice (coord.),
Giada Limongi (coord.), Maria Simioli (coord.), Federica Vingelli (coord.) con:
Giorgia Arillotta, Chiara Bocchino, Greta Caliendo, Augusto Fabio Cerqua,
Stefano Cuntò, Paolo De Martino, Daniela De Michele, Giovanna Ferramosca,
Carlo Gerundo, Walter Molinaro, Sofia Moriconi, Antonietta Napolitano,
Veronica Orlando, Benedetta Pastena, Sara Piccirillo, Chiara Pisano,
Francesco Stefano Sammarco, Marilù Vaccaro, Bruna Vendemmia,
Marina Volpe.

SEGRETERIA ORGANIZZATIVA

Società esterna Be tools srl
siu2023@betools.it

SEGRETERIA SIU

Giulia Amadasi - DASTU Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

PUBBLICAZIONE ATTI

Redazione Planum Publisher

Il volume presenta i contenuti della Sessione 08:

“Campagne”

Chair: Massimo Bricocoli

Co-Chair: Cristina Mattiucci

Discussant: Carlo Cellamare, Francesca Cognetti, Elena Marchigiani,
Barbara Pizzo

Ogni paper può essere citato come parte di:

Bricocoli M., Mattiucci C. (a cura di, 2025), *Case e servizi,
Atti della XXVI Conferenza Nazionale SIU “Nuove ecologie territoriali.
Coabitare mondi che cambiano”, Napoli, 12-14 giugno 2024*, vol. 08,
Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano.

MASSIMO BRICOCOLI, CRISTINA MATTIUCCI

9 Case e servizi

- 13 Vulnerabilità come “dipendenza indotta”. Il diritto delle persone anziane ad una vita inter-dipendente: riflessioni da Brescia
BARBARA BADIANI, MARCO ALIONI
- 20 Dalla cucina alla ‘città della cura’. Negoziare nuove forme di welfare
SARA BASSO
- 28 La casa e gli spazi di prossimità come infrastruttura della vita. Edilizia residenziale pubblica e cooperative edificatrici tra qualità e sostenibilità
ELISABETTA M. BELLO, MARIA TERESA GABARDI
- 32 Politiche abitative e comunità dell’energia rinnovabile: la transizione ecologica giusta alla prova del diritto alla città
ALESSANDRO BONIFAZI, MONICA BOLOGNESI, LAURA GRASSINI, FRANCO SALA
- 39 L’esperienza del Laboratorio di Città Corviale nei programmi di rigenerazione di un quartiere di edilizia economica e popolare a Roma
SARA BRASCHI, SOFIA SEBASTIANELLI
- 44 Se la città attrattiva è sempre meno abbordabile. Evidenze dal mercato immobiliare e dallo sviluppo urbano di Milano
MASSIMO BRICOCOLI, MARCO PEVERINI, LORENZO CARESANA
- 49 Rigenerazione urbana partecipata nell’edilizia residenziale pubblica: prima applicazione ai quartieri collinari a Genova
FABRIZIO BRUNO, MARIA CRISTINA LOBASCIO, FEDERICA PAOLI
- 55 Un Community Land Trust in Italia. Il caso di Porta Palazzo a Torino
SILVIA CAFORA
- 64 Qualità urbana dell’abitare sostenibile. La Carta per l’Edilizia Sociale Sostenibile in Calabria
RAFFAELLA CAMPANELLA
- 70 L’innovazione digitale dei servizi pubblici essenziali: una lama a doppio taglio per gli immigrati?
GIADA CASARIN, MARYAM KARIMI
-

-
- 77 Politiche abitative innovative e rigenerazione di contesti in declino: il caso del PINQuA nel centro storico di Sassari
ALESSANDRA CASU, LAURA MORANDINI, VALENTINA TALU
- 82 Nuove forme di residenzialità nelle aree interne sarde tra strategie di marketing turistico-territoriale e sviluppo locale
ANNA MARIA COLAVITTI, ALESSIO FLORIS, VIRGINIA ONNIS, SERGIO SERRA
- 88 La varietà è egualitaria. Possibili indicazioni per politiche tese all'equità desunte dalla consistenza del patrimonio edilizio esistente
LAURA COLINI, EZIO MICELLI, GIOVANNI LAINO
- 94 Casa senza urbanistica, urbanistica senza casa. Retorica del social mix, neo-liberalizzazione dell'azione pubblica e scomparsa dei quartieri nel caso milanese
ALESSANDRO COPPOLA
- 99 Luoghi di prossimità: una metodologia per la rigenerazione degli spazi collettivi nei quartieri moderni
CLAUDIA DE BIASE, GIUSEPPE GUIDA, CHIARA BOCCHINO, ANTONETTA NAPOLITANO
- 106 Abitare il debito. Lo sguardo di genere per osservare pratiche ed emergenze della questione abitativa in Ecuador
ANTONIO DI CAMPLI, IANIRA VASSALLO
- 110 Il problema degli sfratti a Napoli e in Italia
BEST PAPER ALESSANDRA ESPOSITO
- 119 Praticare gli standard urbanistici: attivazione "dal basso" e nuovi servizi in un quartiere pubblico a Chirignago, Venezia
CLAUDIA FARAONE, GIOVANNA MARCONI, STEFANIA MARINI, CARLA TEDESCO
- 128 Informalità urbana e crisi abitativa nel contesto dell'emergenza sanitaria e delle proteste cilene
EMANUEL GIANNOTTI
- 133 Città aporofoba e architetture di sopravvivenza
MARTA MAGNAGUAGNO
- 139 Politiche e casi di Housing First. Modelli possibili per Foggia
GIOVANNA MANGIALARDI, DAVIDE PITRELLI, GIOVANNA PAOLA DINIELLI
-

-
- 148 **Prima la casa. Trieste come laboratorio di politiche per un abitare in affitto *affordable***
ELENA MARCHIGIANI, ELISA MARIAVITTORIA BERTOLINI, TERESA FRAUSIN, VALENTINA NOVAK
- 161 **(S)COOL. Iniziative innovative europee che disegnano nuove politiche urbane integrate**
STEFANIA MARINI, KLARISSA PICA
- 169 **La città della Sub-Saharan Africa e le politiche dell'abitare**
DUNIA MITTNER
- 173 **ReHab. Una riflessione sulle abitazioni**
FABRIZIO PAONE
- 177 **Il caso dei Nuovi poli civici, culturali e di innovazione a Roma**
ELISA PISELLI
- 185 **Quale urbanistica per quale progetto di territorio? “Nuove” ecologie, “vecchi” equilibri e conflitti (ormai) ineludibili intorno al diritto alla casa e alla città. Considerazioni a partire dalla proposta di “variante normativa” del PRG di Roma**
BARBARA PIZZO
- 190 **Il binomio NIMBY/YIMBY: ridurre le polarizzazioni per una pianificazione abitativa più equa e sostenibile**
ANTONIO RACITI
- 197 **Esplorazioni interistituzionali tra dimensionamento e usi civici degli spazi educativi. Bergamo, dopo il piano dei servizi**
CRISTINA RENZONI, FEDERICA ROTONDO, PAOLA SAVOLDI
- 205 **Una proposta metodologica per un osservatorio della Rigenerazione Urbana in Emilia-Romagna. L'esperienza del bando RU21**
SILVIA ROSSETTI, BARBARA CASELLI
- 212 **Abitare, comunità e territorio. L'esperienza del quartiere di Sant'Ermete a Pisa**
MADDALENA ROSSI
- 219 **Il modello viennese per il diritto all'abitare e l'approccio gender-sensitive del Freuen-Werk-Stadt**
LIVIA RUSSO, STEFANIA RAGOZINO, GABRIELLA ESPOSITO DE VITA
- 225 **Non è una questione di buone intenzioni. Qualità dell'abitare e apprendimento istituzionale nei quartieri ERP di Catania**
LAURA SAIJA, GIULIA LI DESTRI NICOSIA, CARLA BARBANTI
-

-
- 233 Vie dell'invecchiamento attivo in Italia: prospettive e disparità regionali nel *senior cohousing*
FEDERICA SERRA, GIULIA MILANI
- 244 Patrimonio pubblico e rigenerazione urbana: un'ipotesi di metodo
MARILÙ VACCARO
- 249 Co-programmazione dell'immateriale nel PUI Corviale
FLAMINIA VANNINI
- 255 Da monocultura residenziale a spazio dell'abitare: il caso di Taverna del Ferro a Napoli
BRUNA VENDEMMIA, LUDOVICA BATTISTA, GIANLUIGI FREDA, FEDERICA VINGELLI
- 264 Prove di innovazione per la rigenerazione di un quartiere ERP.
Il caso del Piano Urbano Integrato di Taverna del Ferro a Napoli
FEDERICA VINGELLI, GIOVANNI LAINO
- 271 "Rimagliare" progetti PNRR e territori
VALERIA VOLPE, FABRIZIO D'ANGELO, MARCO RANZATO
- 280 Politiche di seconda accoglienza e diritto all'abitare. Analisi di esperienze e buone pratiche nell'avellinese
MARINA VOLPE, CRISTINA MATTIUCCI
-

Case e servizi

La costruzione di nuove ecologie territoriali sta emergendo come un processo complesso, e decisamente critico nella sua articolazione e nelle sue esternalità, rispetto al quale alcune tematiche di fondamento, al centro dell'azione urbanistica, come la questione della casa e della dotazione dei servizi, necessitano della continua discussione e rielaborazione di strumenti e valori. Se infatti il trattamento delle crisi ambientali e climatiche è un orizzonte di impegno ineludibile per le nostre discipline, allo stesso tempo esso rischia di generare nuove polarizzazioni e/o incrementare i divari esistenti, alle diverse scale territoriali di cui ci occupiamo. In questa prospettiva, l'abitare – nella sua sintesi di una condizione che riguarda tanto la dotazione materiale di case e servizi, quanto la loro qualificazione - emerge come una dimensione paradigmatica di questi processi contraddittori, su cui la sessione ha inteso aprire un dibattito.

Il campo di azione pubblica su case e servizi ha una alta valenza sociale per l'impatto delle scelte di pianificazione e di regolazione sulla dimensione di vita quotidiana. In tempi di transizione, questo diventa un campo particolarmente conteso, in cui gli interessi di attori pubblici e privati risultano in molti casi divergenti e non sempre componibili. In una prospettiva integrata e necessaria di pianificazione urbanistica e di politiche pubbliche, e in un contesto in cui molte trasformazioni che attengono lo stock abitativo si giocano su un piano di rigenerazione del patrimonio esistente e privato più che di espansione e di patrimonio residenziale pubblico, emerge con evidenza la necessità di aprire un dialogo con una pluralità di altre competenze.

Pur insistendo su due concetti/temi che declinano in modo apparentemente classico la questione, mettere al centro della riflessione 'case e servizi' ha implicato considerare due termini paratattici, che racchiudono nella prassi molteplici declinazioni riflessive e operative, e che corrispondono ai contributi presentati durante la conferenza.

L'accesso a una casa che sia dignitosa e congrua e/o a servizi di welfare qualificati è un elemento centrale nella comprensione ed interpretazione dei processi attraverso i quali si generano e si riproducono le diseguaglianze, dei modi in cui si articolano alla scala urbana, così come a quella territoriale, dove vecchie e nuove differenze socioeconomiche si esprimono con evidenza materiale e spaziale. La caratterizzazione interscalare e multilocale delle cittadinanze nella città contemporanea fa emergere nuove diseguaglianze, che si sovrappongono a quelle già consolidate nella condizione urbana e caratterizzano oggi popolazioni assai differenziate in termini di dotazioni di risorse, ma anche di bisogni, domande, esigenze. Domanda e offerta abitativa disegnano divari crescenti tra ambiti che entrano in gioco nel mercato in modo assai diverso, a seconda delle dinamiche di sviluppo dei contesti, dei profili di

accessibilità, delle condizioni di attrattività.

Sono questi i piani principali su cui le prospettive di riconversione ecologica – nelle politiche, nei piani e nei progetti - intercettano la questione abitativa oggi mettendo in evidenza paradossi e contraddizioni.

I contributi convenuti – e in questo volume raccolti - sono stati sollecitati a partire da queste ipotesi, e hanno alimentato il dibattito su casi di studio, riletture e sperimentazioni operative. La sollecitazione è stata articolata declinando in termini operativi i nodi proposti, al fine di mettere in tensione le prospettive analitiche e interrogare sul tema competenze ed etica dell'urbanistica.

Una serie di questioni è stata centrale nel guidare la partecipazione e nello strutturare la discussione. In particolare, una questione di fondo che ha contrassegnato la discussione è relativa alle forme che una crescente polarizzazione sociale ed economica prende in termini di divari territoriali e di implicazioni nei modi di accesso alla casa e ai servizi. Su questo fronte, la sfida per i progetti, le politiche e la pianificazione urbanistica è consistente, perché richiede una sistematica ed estensiva revisione degli strumenti a disposizione e della capacità di regolazione che fa capo al governo locale, nonché una ricognizione e un monitoraggio delle fragilità e dei bisogni, ad una scala che consenta di intercettare le molteplici forme in cui si dispiegano. Nella prospettiva di nuove ecologie territoriali e della casa intesa come infrastruttura della vita quotidiana, come entrano in gioco modelli di organizzazione spaziale che siano in grado, alle diverse scale architettonica, urbana e territoriale) di produrre effetti virtuosi sui mercati abitativi, sulla articolazione delle politiche pubbliche e sugli assetti insediativi? In quale modo l'urbanistica si confronta con i processi di cambiamento sociale e demografico in corso? Come si possono negoziare qualità ecologica, innovazione tecnologica e sostenibilità sociale? Quali sono le condizioni e i fattori che possono contribuire ad un'offerta abitativa più congrua in termini di accessibilità, e di servizi abitativi all'altezza di criticità e bisogni? Quale il ruolo del patrimonio immobiliare pubblico nel rispondere ai bisogni abitativi? A quali condizioni rigenerazione urbana e processi di valorizzazione del patrimonio possono risultare equi e sostenibili?

La casa oggi e domani, Infrastrutture sociali, Contesti e azione locale, Esperienze a confronto e dimensioni interscalari sono state le cinque scansioni in riferimento alle quali sono state organizzate le presentazioni, diventando una cornice entro cui articolare le discussioni.

Per certi versi, la sessione ha tematizzato e approfondito un dibattito già avviato nella sessione n. 8 “Servizi, dotazioni territoriali, welfare e cambiamenti sociodemografici” della XXV Conferenza SIU, che ha messo in tensione criticamente il tema del welfare – di cui casa e servizi si confermano elementi centrali - nell'ottica della transizione. La continuità nella discussione, favorita dall'adesione allo stesso tema a distanza di un anno da parte di buona

parte dei ricercatori intervenuti, ha consentito in qualche modo di capitalizzare un terreno comune di riferimento e di evidenziare alcune evoluzioni e avanzamenti della ricerca. Gli avanzamenti delle politiche e delle ricerche stesse promosse attraverso il PNRR, segnano in alcuni casi una progressione. In questo volume riportiamo in sintesi due nodi centrali emersi dai contributi presentati, e criticamente discussi con il contributo fertile dei discussants invitati – Carlo Cellamare, Francesca Cognetti, Elena Marchigiani, Barbara Pizzo. Tali nodi sintetizzano e sollecitano l'azione pubblica e corrispondono alle prospettive possibili dell'azione urbanistica nella garanzia di una migliore diffusione dell'accesso a case e servizi, facendo della costruzione di nuove ecologie territoriali una occasione per declinarne ulteriormente una giusta distribuzione.

Allestire quadri di programmazione per territorializzare l'azione pubblica.

Il primo nodo riguarda un aspetto prevalentemente operativo e attiene, come già segnalato, il profondo cambiamento del campo di azione. Non più la città in espansione, non più la città pubblica. Questo era il campo in cui le politiche abitative e di welfare si sono innestate su un'azione urbanistica volta a disegnare lo sviluppo e l'estensione del patrimonio di edilizia pubblica a supporto del fabbisogno e ad allestire infrastrutture di servizio in corrispondenza di questo. La sfida oggi è quella di intervenire in un contesto per lo più oggetto di trasformazione: importante e massiva nel caso di grandi quartieri di edilizia residenziale pubblica; capillare e associata all'azione dei privati nel caso di stock residenziale di proprietà privata. Diventa strategico allestire quadri di programmazione che indirizzino l'azione pubblica e la sua territorializzazione nei diversi contesti, in una prospettiva durevole e attenta alle implicazioni e al rischio di una riproduzione ed estensione delle disuguaglianze.

Il caso dell'intervento di riqualificazione di Taverna del Ferro, a Napoli, al centro della tavola rotonda che ha costituito la sessione sui luoghi corrispondente al tema Case e Servizi, ha reificato ulteriormente questo nodo, facendo eco a molti dei temi affrontati dai singoli interventi presentati. La tavola rotonda ha visto gli interventi di Vincenzo Brandi, dirigente e responsabile di procedimento e di Laura Lieto, vicesindaca e assessora all'urbanistica del Comune di Napoli, che hanno dato evidenza di come un progetto di ristrutturazione di un grande complesso di edilizia residenziale pubblica presume necessariamente una programmazione di più lungo corso per la cura dei processi e della molteplicità di azioni che si attivano, e che riguardano tanto la dimensione dell'adeguamento delle architetture ai nuovi standard della transizione ecologica, quanto l'integrazione di strutture di servizio per nuovi e meno nuovi bisogni, che l'accompagnamento sociale delle trasformazioni di contesti densamente abitati, dove atterrano diversi livelli di precarietà e di emergenza abitativa.

In molti dei contesti in cui le ricerche presentate si situano, sono in campo

risorse e investimenti consistenti da parte delle iniziative straordinarie riconducibili per esempio al PNRR, sia in interventi materiali che immateriali. Questo accresce le problematiche relative al disegno di politiche attraverso progetti “a scadenza”, che lasciano a margine temi di gestione del patrimonio abitativo, e che implicano criticità rilevanti in assenza della possibilità di recupero di benefici pubblici, tanto più evidenti laddove gli investimenti investono e valorizzano il patrimonio immobiliare privato.

(Ri)affermare la responsabilità civica della ricerca accademica e dell'urbanistica.

Il secondo nodo è emerso come tema ineludibile e ricorrente in ogni momento della discussione. Di fronte ai contributi che segnalano criticità rilevanti nell'accesso a (o nel mantenimento di) un'abitazione dignitosa e abbordabile, e nell'adeguamento delle misure di protezione sociale e dei servizi di welfare, la ricerca accademica in campo urbanistico è investita di una responsabilità di cui è stata a più voci sottolineata anche la rilevanza civica. Affiancare e supportare l'azione pubblica dei governi locali richiede il consolidamento di conoscenze adeguate a descrivere e interpretare le condizioni del presente.

Un posizionamento esplicito e pubblico rispetto ad alcune dinamiche di cambiamento che richiedono una forte qualificazione della conoscenza e dei quadri di realtà, come ha messo in evidenza il contributo presentato da Alessandra Esposito – e premiato come ‘best paper’ della sessione. Qui è stato discusso un esempio emblematico di un fenomeno, quello degli sfratti, spesso presente in modo acceso nel dibattito pubblico e di estrema rilevanza per le amministrazioni comunali, alle prese con la gestione delle emergenze abitative laddove la prevenzione non ha consentito di evitare la perdita dell'alloggio. Si tratta di un tema poco indagato nella sua dimensione quantitativa anche per la difficoltà di reperimento dei dati, che tuttavia fa emergere la necessità che la ricerca su questi temi si proietti con continuità e in modo longitudinale in un tempo medio lungo, per poter effettivamente essere di supporto con elementi utili per migliorare l'intervento pubblico in materia. Il dibattito pubblico e le retoriche in uso sono spesso poveri di argomentazioni fondate su conoscenze empiriche e di base.

In un quadro di politiche della casa debolmente regolate come nel caso italiano, le politiche pubbliche rischiano di essere fortemente condiscendenti verso dinamiche e attori del mercato. L'assunzione di una maggiore responsabilità e competenza in un campo che sta a cavallo tra urbanistica e politiche della casa è una condizione che diviene fondamentale sia a livello di governo locale, sia a livello accademico, soprattutto in un contesto come quello italiano in cui gli *housing studies* hanno una tradizione limitata, una collocazione incerta tra ricerca urbanistica e ricerca sociale, e contributi limitati e con poca integrazione da parte di discipline attigue – le scienze politiche, il diritto - che pur sarebbero rilevanti per costruire quadri conoscitivi più adeguati.

Vulnerabilità come “dipendenza indotta”.

Il diritto delle persone anziane ad una vita inter-dipendente: riflessioni da Brescia

Barbara Badiani

Università di Brescia

DICATAM – Dipartimento di Ingegneria Civile, Architettura, Territorio, Ambiente e Matematica

E-mail: barbara.badiani@unibs.it

Marco Alioni

Università di Brescia

DICATAM – Dipartimento di Ingegneria Civile, Architettura, Territorio, Ambiente e Matematica

E-mail: marco.alioni@unibs.it

Abstract

Il contributo propone una riflessione critica fondata sulle analisi preliminari di un percorso nell’ambito delle ricerche PRIN-PNRR che indaga il diritto ad una vita indipendente delle persone anziane, intese come “soggetti non paradigmatici”, che vivono in tre quartieri popolari e multietnici di Brescia, oggetto di un ambizioso progetto di rigenerazione (Bando Periferie 2016). Attraverso l’esame dei documenti di progetto, la vulnerabilità emerge come una condizione di fragilità, entro cui debolezza e dipendenza sono assunte come “dati ontologici” delle persone anziane e di altre soggettività non-paradigmatiche. Il contributo propone una rilettura di tali condizioni formulando i concetti di “dipendenza indotta” e “diritto all’inter-dipendenza”, per problematizzare le definizioni del soggetto della pianificazione come attore razionale e indipendente. Il contributo definisce l’inter-dipendenza e l’autonomia come condizioni necessariamente relazionali ed insieme territoriali e politiche. La dipendenza si può definire come “indotta” proprio dalla configurazione spaziale assunta dalla città contemporanea, specialmente nei quartieri oggetto della rigenerazione. Indagare tali processi è cruciale per sviluppare condizioni che garantiscano il riconoscimento dei diritti di soggettività sempre più plurali, sostenendo l’uguaglianza responsabile come dimensione fondante della democrazia. Tali discussioni si intrecciano con l’osservazione delle trasformazioni materiali, sociali ed economiche indotte dalla rigenerazione, producendo ulteriori sfide rispetto al riconoscimento dei diritti delle persone anziane e alla loro garanzia.

Parole chiave: abitare, disuguaglianze, rigenerazione

1 | Introduzione

Insieme alle migrazioni internazionali, i processi demografici di invecchiamento sono ormai divenuti caratteri salienti della società italiana (Bartoli, 2021). Le sfide epocali prodotte dall’invecchiamento strutturale della popolazione si intrecciano profondamente allo sviluppo urbanistico, in termini socioeconomici quanto politico-ambientali. Il paradigma della rigenerazione si è imposto discorsivamente come soluzione integrata e “sostenibile” alle problematiche che emergono dai processi di urbanizzazione contemporanea in Europa e in Italia (Commissione Europea, 2016; Governo italiano, 2016), spesso senza considerare le pressioni gentrificanti esercitate da tali interventi sulle comunità più marginalizzate che vivono nelle aree oggetto di rigenerazione (Annunziata, Lees, 2021).

L’urgenza di sviluppare pratiche di pianificazione innovative per affrontare le sfide poste dall’invecchiamento si manifesta nella sempre più intensa circolazione di *policies* votate a rendere le città meglio attrezzate per rispondere ad esigenze diversificate e complesse. Sin dalla creazione dell’*Age-Friendly City Network* (AFC) da parte dell’OMS nel 2007, le iniziative che si ispirano a questo modello si sono ampliate a livello globale, sia dal punto di vista della diversità geografica delle città che aderiscono a questo network, quanto della pluralità di pratiche che vi vengono proposte. Queste esperienze sono supportate da innovazioni interne al *policymaking* e all’urbanistica, favorite dal riconoscimento del ruolo giocato dagli ambienti costruiti nel garantire il benessere della collettività, così come nello sviluppare *capabilities* necessarie per partecipare attivamente alla vita sociale. Tali opportunità dovrebbero riguardare innanzitutto le soggettività che vengono marginalizzate intersezionalmente proprio dagli effetti dei processi di governance contemporanei, tra le quali le persone anziane con limitate risorse materiali e sociali. Tuttavia, l’invecchiamento strutturale rivela numerose contraddizioni rispetto alle pratiche di pianificazione nel

contesto dell'austerità neoliberista (Greenfield, Buffel, 2022). In tale contesto, la scala urbana diventa particolarmente appropriata per indagare i processi di invecchiamento come questione imprescindibile del governo territoriale contemporaneo (Buffel, Phillipson, 2024). Una domanda impellente riguarda quali modalità e pratiche vengono mobilitate dalla pianificazione per *materializzare* (Gregson, Rose, 2000) le soggettività che invecchiano nelle città. La questione risulta particolarmente significativa nei contesti dove le pratiche di rigenerazione, e le pressioni gentrificanti che da queste possono scaturire, mettono a repentaglio le possibilità per le persone anziane con meno risorse di invecchiare nei loro luoghi di vita (*aging-in-place*), compromettendo le complesse condizioni che garantiscono lo svilupparsi di una "vita dignitosa" (Nussbaum, 2023).

Integrando l'analisi dei piani di governo territoriale con i progetti di rigenerazione di tre quartieri popolari e multietnici di Brescia, il contributo propone una rilettura critica di alcuni concetti-chiave mobilitati attraverso i documenti pianificatori della città, spesso fondati su una concezione dei soggetti urbani come Rawlsianamente autonomi, razionali e indipendenti. Inoltre, si propone una riflessione attraverso i concetti di "dipendenza indotta" e "inter-dipendenza", ispirati dalla letteratura femminista nei campi della sociologia e della filosofia del diritto, per problematizzare le modalità in cui la pianificazione materializza la soggettività della persona anziana nel contesto di una città che sta cambiando radicalmente.

2 | "Oltre la Strada": la rigenerazione di via Milano (Brescia)

"Oltre la Strada" (OLS) è il progetto di rigenerazione promosso dall'amministrazione comunale per le aree attorno a via Milano, un importante asse stradale lungo 2.5km che si sviluppa ad Ovest del centro storico di Brescia (Fig. 1). Questa area è stata il cuore industriale della città novecentesca: qui si trovavano i principali impianti produttivi della città, ora quasi del tutto dismessi e abbandonati. Il progetto prevede, oltre il ridisegno della sezione stradale, alcuni interventi nei quartieri a Nord (Fiumicello), a Est (Porta Milano) e a Sud (Primo Maggio) di via Milano.



Figura 1 | Ortofoto dell'area centrale del Comune di Brescia.

In rosso continuo l'asse viario di Via Milano e in rosso puntinato le aree interessate dal progetto OLS.

Fonte: Elaborazione delle ricercatrici.

Le aree attorno a Via Milano sono le più multiculturali della città, essendo abitate da circa 150 gruppi etnicolinguistici. A partire dai primi anni Novanta, Brescia in generale e queste aree in particolare hanno vissuto profonde trasformazioni demografiche. A livello cittadino, l'età media e gli indici strutturali si sono alzati di diversi punti, specialmente dal 2000 ad oggi. Inoltre, Brescia mostra oggi la più alta percentuale di residenti stranieri sul totale della popolazione rispetto ad ogni altra città italiana (19.8%), e nei quartieri considerati più del 40% dei 15,000 residenti attuali rientra in tale categoria. Qui l'alta concentrazione di famiglie straniere, relativamente giovani, abbassa gli indici di invecchiamento, che comunque mostrano dati in linea

con il resto della città (Comune di Brescia, 2021) (Fig. 2). Complessivamente, i residenti di origine straniera con più di 65 anni di età rappresentano una percentuale inferiore al 5% del totale degli stranieri, ma questi dati potrebbero essere imprecisi, in quanto non comprendono gli individui naturalizzati. In Fig. 3 si riporta la distribuzione di stranieri over 65 per quartiere.

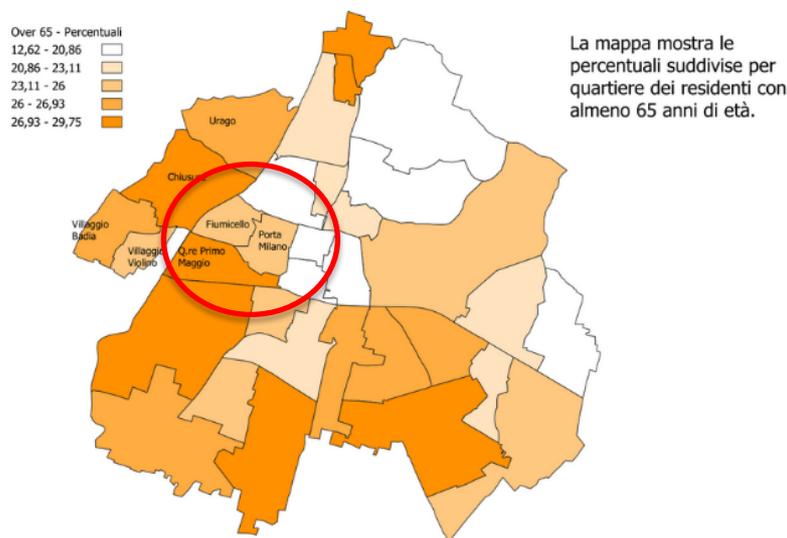


Figura 2 | Percentuale di Over65 totale nei quartieri di Brescia. In rosso l'area oggetto del progetto OLS.
Fonte: Elaborazione delle ricercatrici dei dati comunali aggiornati al 31/12/2022.

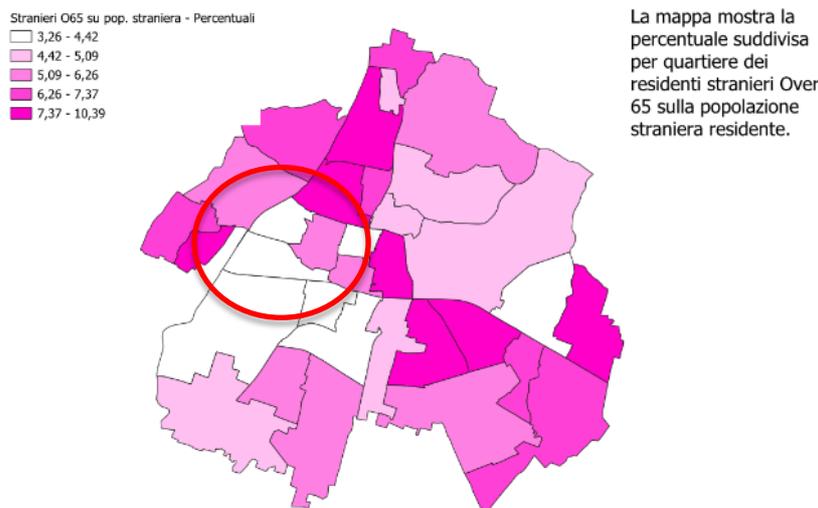


Figura 3 | Percentuale di stranieri O65 sulla popolazione straniera residente nei quartieri di Brescia. In rosso le aree oggetto del progetto OLS.
Fonte: Elaborazione delle ricercatrici dei dati comunali aggiornati al 31/12/2022.

OLS è stato parzialmente finanziato dal governo italiano attraverso il cd. Bando Periferie (BP) del 2016. Oltre a questi finanziamenti statali (€18 milioni), contributi comunali e privati supportano processi rigenerativi per un costo di circa €50M totali. Seguendo il vocabolario operativo del BP, OLS definisce i quartieri interessati dalla rigenerazione come “periferie degradate”, cioè aree urbane dove le condizioni di disagio sociale e degrado urbanistico si manifestano in maniera profonda e intrecciata (Alioni, 2021). Lo scopo esplicito del progetto è quello di “rammendare” tali aree al resto della città (Piano, 2014). Rigenerare via Milano in quanto periferia degradata significa trasformare un’area definita come isolata e “sospesa” in un luogo “vivo” e “attraente” (Tiboni, Ribolla, Treccani, 2020). La previsione di nuove funzioni urbane dovrebbe produrre come effetto quello di ricollegare via Milano al centro cittadino, riconsegnando ruoli e

“dignità espressive” che, discorsivamente, l’area avrebbe perso con la fine dell’era industriale (Alioni, Martinelli, 2023).

Gli interventi previsti da OLS sono stati avviati nel 2018 e sono ancora in corso. Si può sicuramente affermare che OLS abbia già indotto profondi cambiamenti nell’ambiente urbano di via Milano, in primo luogo sull’estetica e sull’organizzazione stradale. Tuttavia, le logiche urbanistiche e i principi operativi di OLS, di fatto indirizzati verso il favorire il “mix sociale” e catalizzare ulteriori investimenti privati (Tiboni et al., 2020), hanno inciso molto poco sui problemi di queste aree, tra cui la sempre scarsa partecipazione di soggetti marginalizzati nei processi decisionali. Gli interventi sono infatti espressione di una logica rigidamente normativa, rivolta a soggettività “paradigmatiche” verso le quali si orienta la rigenerazione. Queste però risultano marcatamente diverse dalla popolazione attuale, non solo perché così presuppone la filosofia del “mix sociale” (Lees, Annunziata, 2021), ma anche perché sono Rawlsianamente intesi come attori indipendenti e razionali, sempre in grado di compiere le scelte più efficienti senza vincoli sociali, economici, politici, ambientali o legali (Comune di Brescia, 2018, 115).

3 | Le persone anziane come “soggettività non-paradigmatiche”

Questo contributo problematizza le definizioni di “persona anziana” come “utente debole” che emergono dai piani urbanistici relativi alla rigenerazione di via Milano. La categoria di “utenza debole” si articola lungo due direttrici, distinguibili tra la biografica e la situazionale, che si intrecciano e negoziano attraverso le pratiche urbanistiche adottate dal Comune. In assenza di una definizione giuridica di tale categoria, da un lato, le persone anziane sono classificate biograficamente come chiunque abbia compiuto almeno 65 anni, a prescindere dalle condizioni materiali e personali in cui queste si trovano. Dall’altro, l’“anzianità” si costituisce come un’esperienza dettata dall’emergere di dipendenza, fragilità e vulnerabilità. Questi concetti vengono però assunti come auto-evidenti, cioè come “dati ontologici” che definirebbero in maniera oppositiva e normativa le soggettività che soffrono dalla mancanza di indipendenza, solidità e invulnerabilità (Giolo, Bernardini, 2021). Questi ultimi risultano invece essere gli attributi caratteristici del “soggetto paradigmatico” che orienta tanto la rigenerazione di via Milano, quanto la pratica pianificatoria bresciana più in generale (Tiboni et al., 2020). Tali tensioni oppostive sono tuttavia assolutamente problematiche, non solo dal punto di vista filosofico-politico (Butler, 2009; McKenzie, 2013), ma anche da quello urbanistico (Buffel, Phillipson, 2024).

La gerontologia critica riconosce che le persone anziane risultano spesso dipendenti dalle caratteristiche sociali e materiali degli ambienti costruiti, e dunque più esposti a diverse forme di vulnerabilità rispetto ad altri soggetti (Yeh, 2022). Inoltre, i processi gentrificanti sembrano essere particolarmente impattanti sugli “spazi-tempi” delle persone anziane, così come di altre soggettività non paradigmatiche - come le persone con disabilità o i migranti con status legali precari (Casalini, 2018). Tuttavia, è possibile affermare che questa vulnerabilità intensificata non implica che le relazioni di dipendenza che si costituiscono tra certe soggettività con gli ambienti urbani siano ciò che li distingue da altri soggetti sociali. Piuttosto, tali relazioni si strutturano in contesti locali e specifici, mediati da una grande varietà di processi ed elementi materiali quanto sociali. Questi includono le disuguaglianze socioeconomiche e di genere (McKenzie, 2013), le potenzialità degli ambienti urbani e le scelte politiche che ne orientano l’attualizzazione (Finlay, Finn, 2021), i processi individuali e collettivi di *place-attachment* e *community-making* (Buffel, Phillipson, 2024), oppure l’esclusione sistematica (*erasure*) di alcune soggettività dai processi di governance (Kelley et al., 2018). In questo senso, la vulnerabilità viene qui concettualizzata come la condizione specifica di esposizione alla precarietà esistenziale e sociale indotta dalle relazioni di potere che orientano la pianificazione e la governance urbana. Queste possono essere quindi intese come pratiche di gerarchizzazione epistemologica delle relazioni di dipendenza esperite da diverse soggettività (Kittay, 2018), spesso elevando alcune di esse a “norma” ed altre allo status di “alterità”, senza per questo riconoscere le dinamiche di potere che definiscono i rapporti tra individui con gli ambienti urbani della loro vita.

4 | Due esempi di “dipendenza indotta”: accessibilità, rigenerazione e vulnerabilità

L’analisi dei documenti di piano e di progetto, integrata da interviste preliminari con decisori pubblici e manager di vari settori, rivela che l’approccio pianificatorio bresciano ha un atteggiamento ambivalente nei confronti delle persone anziane, così come delle variegate esigenze che emergono da questo specifico segmento sociale. Da un lato, queste sono assunte come “utenti deboli” in quanto ontologicamente definiti dalla loro condizione biografica di fragilità. Dall’altro, esse divengono paradossalmente “utenti forti” perché, anche a causa dell’invecchiamento strutturale, l’allargamento di questa fascia demografica di fatto impone ai decisori pubblici di compiere scelte in contro-tendenza nel contesto di politiche di cura sempre più austere,

permeate dall'ideologia "produttivista" che orienta la pianificazione contemporanea (Kern, 2021). In questo senso, l'attuale amministrazione ha destinato quasi la metà dell'intero budget comunale ai servizi sociali attraverso il Piano di Zona 2021-2023¹ – esteso fino al 2027 – con una quota considerevole dedicata a servizi socio-assistenziali, sanitari e di inclusione sociale rivolti alle persone anziane. Tuttavia, la centralità di tali soggetti nella pianificazione del welfare cittadino non si traduce in processi urbanistici inclusivi, o più precisamente, i piani urbanistici non tengono conto delle molteplici relazioni di dipendenza che si producono tra i residenti in generale e le politiche di accessibilità territoriale al sistema urbano nel suo complesso. Da questo punto di vista, le persone anziane vengono sistematicamente considerate in maniera non solo stereotipata dal punto di vista di bisogni, esigenze e motivazioni espresse, ma anche e soprattutto come "Altro vulnerabile" rispetto al soggetto rawlsiano e paradigmatico della pianificazione (Rawls, 1971; McKenzie, 2013). Nel contesto delle attuali pratiche di governo urbano, l'accessibilità individuale ai servizi essenziali attraverso diverse pratiche si manifesta come "dato per scontato" della pianificazione (Comune di Brescia, 2018). Questo significa però ignorare che la vita individuale e collettiva possa rendersi davvero "autonoma" quando coincide con la capacità di "auto-determinazione" (Re, 2018), e che questa capacità possa essere garantita solamente se la responsabilità di governare include il riconoscimento del carattere necessariamente relazionale e sfaccettato delle condizioni di dipendenza e vulnerabilità (Butler, 2009). In altre parole, la struttura territoriale della città si configura attraverso una concezione di accessibilità universalizzata che serve un soggetto sempre in grado di operare scelte autonome e razionali, a prescindere dalle condizioni sociali nelle quali tale scelta si compie – incluse le politiche delle mobilità urbane (Alioni, 2023). Dunque, la logica "efficientista" che orienta la distribuzione territoriale dei servizi e le politiche di accessibilità si intreccia primariamente alla domanda di "mobilità sistematica" per studio e lavoro², mentre le caratteristiche dell'ambiente costruito si considerano solo in modo relativo e riferito, spesso, alle sole barriere architettoniche. Di fatto, però, sono proprio queste caratteristiche a indurre e alimentare le condizioni di dipendenza in cui si trovano a esistere specifici soggetti, le cui cause non vengono identificate nella normatività dei meccanismi di funzionamento della città e di interpretazione parziali di bisogni plurali e complessi (Sheller, 2018), quanto piuttosto nel "dato ontologico" della fragilità individuale che sarebbe connaturata ai soggetti non-paradigmatici (Casalini, 2018). Inoltre, un'altra questione-chiave riguarda il soggetto a cui si rivolge la rigenerazione della città. Lo scopo esplicito dei grandi interventi pubblici nei quartieri più popolari e multi-etnici della città è quello di catalizzare gli investimenti in aree che presentano le maggiori potenzialità di produrre condizioni di "mix sociale" (Tiboni et al., 2020), supportando in maniera simbiotica i capitali privati nel riqualificare il patrimonio residenziale presente. Per quanto OLS sia ancora lontano dal raggiungere tale risultato, la trasformazione radicale degli spazi pubblici mette a repentaglio la sopravvivenza di diversi "spazi terzi" (Oldenburg, 1989), prodotti da relazioni urbane contraddittoriamente organiche con la storia recente dei quartieri considerati (Alioni, Martinelli, 2023). In questo contesto, i progetti rigenerativi si articolano seguendo interessi e definizioni di "integrazione sociale" che nei fatti non rispondono alle esigenze delle comunità già residenti. Piuttosto, queste mirano a soddisfare una domanda al momento solo potenziale di luoghi e infrastrutture che sostengono un *habitus* di pratiche e abitudini (Bourdieu, 2005) associate alla popolazione "desiderabile" - e diversa - che si vuole far vivere nella via Milano del futuro (Alioni, 2023). Anche in questo caso, sono le scelte pianificatorie che, gravitando intorno ad un soggetto "paradigmatico", creano condizioni di vulnerabilità e dipendenza sempre più pervasive per i soggetti che non rispondono a tali definizioni. Se non si riconosce il carattere "indotto" territorialmente e politicamente di tali condizioni, allora sarà sempre più difficile garantire che l'"uguaglianza responsabile" (Fineman, 2017) mantenga il proprio ruolo di pilastro fondante della democrazia nel contesto dell'austerità neoliberista.

5 | Il diritto ad una vita inter-dipendente

Nel mettere in discussione gli assunti discorsivi della dipendenza "ontologica" di certi soggetti urbani, emerge anche il bisogno di integrare l'immaginazione urbanistica con nuovi concetti. Seguendo autrici come Butler, Nussbaum, Kern, e Sheller – tra le altre – muoversi oltre la "dipendenza ontologica" permette di riconoscere l'"inter-dipendenza tra le persone" (Butler, 2009) come condizione fondante della giustizia sociale – e dunque, di un'urbanistica pienamente al servizio della democrazia. Il concetto di "diritto ad una

¹ <https://www.comune.brescia.it/aree-tematiche/servizi-alla-persona-e-famiglie/trasparenza-e-debito-informativo/piano-sociale-di-zona-2021-2023>.

² Così come risulta dalle interviste con decisori pubblici, manager delle agenzie di trasporto locale e direttori di diversi uffici tecnici del Comune. Si veda il Piano Urbano della Mobilità Sostenibile del Comune di Brescia, 2018, pp. 9-10.

vita inter-dipendente”, allo stato preliminare di formulazione, si articola in tre discorsi, che sono emersi attraverso la lettura critica dei progetti di piano discussi in precedenza.

Il primo riguarda il fatto che l’urbanistica, intesa come disciplina politica che regola la configurazione degli habitat umani, è una “condizione di vita che sostiene la vita”, e dunque un elemento fondante di relazioni di potere che coinvolgono i rapporti tra le vite umane, e tra queste con gli ambienti circostanti. È dunque responsabilità del potere pubblico quella di potenziare al massimo le forme di “reciprocità generalizzata” (Kittay, 2018) in grado di sopportare condizioni di dipendenza e vulnerabilità sempre più pervasive e soprattutto molteplici.

Il secondo è che un’altra responsabilità fondamentale della pianificazione riguarda la configurazione di ambienti che siano in grado di favorire lo sviluppo di capacità per partecipare attivamente e autonomamente alla vita pubblica, soprattutto per i soggetti che rientrano nel “paradigma” della vulnerabilità. Questo significa riconoscere, da un lato, che l’autonomia sia sempre e comunque “relazionale” in termini sociali e ambientali, e dunque che si manifesti come una condizione ontologicamente “inesorabile” e trasversale ai diversi soggetti, anche se in forme e intensità distinguibili (McKenzie, 2013). D’altro canto, il caso bresciano mostra anche che è necessario riconoscere che dipendenza ed autonomia sono condizioni situazionali e politicamente mediate, prodotte di fatto da relazioni di potere che sistematicamente producono disuguaglianze urbane anche dal punto di vista dell’organizzazione territoriale.

Il terzo ed ultimo discorso riguarda l’inter-dipendenza intesa come una messa in discussione delle gerarchie epistemologiche che guidano la pianificazione contemporanea (Sheller, 2018). Questa categoria ha una portata critica vastissima per quanto riguarda la traduzione urbanistica dell’austerità neoliberista, poiché fonda un modello di riconoscimento della pluralità irriducibilmente radicale, sempre nel suo farsi e invariabilmente mediata. Inoltre, questa definizione fonde insieme le discussioni riguardo al “riconoscimento differenziale” di Judith Butler (2009), con le riflessioni di Mimi Sheller riguardo alle “disuguaglianze concatenate” (Sheller, 2018), problematizzando il potere dell’urbanistica di creare gerarchie escludenti, stereotipizzando e banalizzando le esperienze di marginalizzazione quotidiana che i soggetti “non paradigmatici” affrontano in maniera pervasiva e intersezionale (Butler, 2009).

Riferimenti bibliografici

- Alioni M. (2021), “Essere (in)appropriate. Rigenerazione delle periferie e forme “intrusive” di violenza urbana”, *Lo Squaderno*, 59, pp. 53-57.
- Alioni M. (2023), “Displacing routes through displacing places. Infrastructuring active mobility and the regeneration of via Milano (Brescia)”, *Scienze Regionali*, early access: <https://www.rivisteweb.it/doi/10.14650/107319>
- Alioni M., Martinelli C. (2023), “Visioni delle periferie, pratiche di rigenerazione e conflitti urbani. Un’analisi di Oltre la Strada e delle conseguenze socio-spaziali degli interventi di rigenerazione in via Milano e quartieri circostanti (Brescia)”, in Ranzato M., Badiani B. (a cura di, 2023), *Il progetto di urbanistica tra conflitto e integrazione*, Atti della XXIV Conferenza Nazionale SIU Dare valore ai valori in urbanistica, Brescia, 23-24 giugno 2022, vol. 10, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano 2023.
- Annunziata S., Lees L. (2021), “Segregation, social mix, and gentrification”, in Orum A., Ruiz-Tagle, J. Haddock V. (ed.) *Companion to Urban and Regional Studies*, Wiley-Blackwell, Hoboken, pp. 256-284.
- Bartoli V. (2021), “Invecchiamento demografico e conseguenti bisogni socio-economici in Italia”, in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 60, pp. 37-40.
- Bernardini M, Giolo O. (a cura di, 2021), *Abitare i diritti. Per una critica del rapporto tra giustizia e spazi urbani*. Pacini, Pisa.
- Bourdieu P. (2005), *Il senso pratico*. Armando Ed., Roma.
- Buffel T, Phillipson C. (2024), *Ageing in place in urban environments: Critical perspectives*. Taylor and Francis, Milton Park.
- Butler J. (2009), *Frames of war: When is life grievable?* Verso Book, London.
- Casalini B. (2018), “Le teorie femministe contemporanee, dal paradigma della sovranità al paradigma della vulnerabilità” in Re, L. in Bernardini M, Casalini B, Giolo O, Re L (ed.), *Vulnerabilità: etica, politica, diritto*, IF Press, Roma, pp.
- Comune di Brescia (2018), *Piano Urbano della Mobilità Sostenibile. Relazione generale*.
- Fineman M. (2017), “Vulnerability and inevitable equality”, in *Oslo Law Review*, n. 4, pp. 133-149.

- Finlay J., Finn B. (2021), "Geography's blind spot: the age-old urban question", in *Urban Geography*, n. 42, pp. 1061-1078.
- Greenfield E, Buffel T. (2022), "Age-friendly cities and communities: Research to strengthen policy and practice", in *Journal of Aging and Social Policy*, n. 34, pp- 161-174.
- Gregson N., Rose G. (2000), "Taking Butler elsewhere: performativities, spatialities and subjectivities", in *Environment and Planning D*, n. 18, pp. 433-452.
- Kelley J, Dannefer D, Al Masarweh L (2018), "Addressing erasure, microfication and social change: age-friendly initiatives and environmental gerontology in the 21st century", in Buffel T, Handler S., Phillipson C. (ed.), *Age-friendly cities and communities: A global perspective*. Bristol University Press, Bristol, 51-72.
- Kern, L. (2021), *Feminist City: Claiming space in a Man-made world*, Verso Book, London.
- Kittay E. (2018), "Human dependency and Rawlsian equality", in Meyers, D. (ed.), *Feminists Retbink the Self*, Routledge, Londra, pp.140-188.
- McKenzie C., Rogers W., Dodds S. (2013) *Vulnerability: New essays in ethics and feminist philosophy*. Oxford University Press, Oxford.
- Nussbaum, M. (2023), *Le nuove frontiere della giustizia*, Il Mulino, Bologna.
- Oldenburg R. (1989), *The Great Good Place*, Daccapo, Forli.
- Piano R. (2014) *Periferie*. Rane, Milano.
- Rawls J. (1971), *A Theory of Justice*, Belknap, Harvard.
- Re L (2018), "La vulnerabilità fra etica, politica e diritto", in Re, L. in Bernardini M, Casalini B, Giolo O, Re L (ed.), *Vulnerabilità: etica, politica, diritto*, IF Press, Roma, pp. 7-26.
- Sheller, M. (2018), *Mobility Justice: The politics of Movement in an Age of Extremes*, Verso Book, London.
- Tiboni M, Ribolla G, Treccani L (2020), "Brescia e l'Agenda 2030: politiche e strategie per una città sempre più inclusiva, sicura e sostenibile", in *Urban@It*, n. 2, 1-11.

Dalla cucina alla ‘città della cura’. Negoziare nuove forme di welfare

Sara Basso

Università degli Studi di Trieste
Dipartimento di Ingegneria e Architettura
Email: sara.basso@dia.units.it

Abstract

Possono gli spazi legati al cibo (dalle cucine agli hub di distribuzione) diventare occasione per riformulare il sistema di welfare legato alla riproduzione sociale e al contempo produrre trasformazioni significative dei modelli tradizionali di abitare?

Il paper proverà a costruire l’ipotesi di ricerca ancorata a questa domanda dapprima riconoscendo e mettendo in tensione alcuni filoni di indagine che oggi pongono le cucine, e più in generale, gli spazi della cura domestica al centro di una ‘nuova’ riflessione, anche progettuale, sull’abitare. Poi, in una seconda parte, verranno presi in considerazione alcuni casi studio. Senza voler assumere come apodittiche le soluzioni proposte, l’intento è, piuttosto, quello di evidenziare alcuni elementi utili per affrontare due questioni centrali che l’ipotesi solleva. La prima questione rimanda al lavoro di cura e spinge ad interrogarsi su come politiche e progettualità legate ai processi alimentari siano in grado di sostenere questo lavoro in un contesto di forte erosione del welfare e di crescenti disuguaglianze. L’altro nodo inerisce la dimensione spaziale e si interroga su quali strategie progettuali possono essere applicate per comporre innovative ecologie di convivenza a partire dal cibo che, fuoriuscendo dai limiti della casa, si prestino ad articolare più complesse infrastrutture di cura estese alla città.

Parole chiave: cucina, housing, welfare, cura e riproduzione sociale

1 | Percorsi di ricerca

Nell’ambito di un timido, ma auspicabilmente crescente, ritorno di attenzione progettuale per la casa, la cucina torna ad essere vista come potenziale luogo di una ‘nuova rivoluzione domestica’. Ricerche, mostre, dibattiti, seppur nella loro eterogeneità, convergono nel riconoscere, ancora, agli spazi domestici il rango di campo di ricerca e progetto¹, dove provare oggi a dare risposta a forme di disuguaglianze acute da una ormai riconosciuta crisi della riproduzione sociale e da una altrettanto pericolosa tendenza alla ‘mercificazione della cura’ (Saraceno, 2022; Serughetti, 2020a). L’attuale interesse per gli ambienti domestici, e per la cucina in particolare ha, come noto, radici profonde nella storia dell’architettura e dell’urbanistica e accoglie, attualizzandola, l’eredità di sperimentazioni, studi e ricerche assai lontane nel tempo (Hyden, 1982; Clarisse, 2004; Di Biagi, 2016). L’ipotesi che in questo paper si intende delineare prova a ricollocare spazi dedicati alle pratiche legate al cibo all’interno della sfera della cura e di un nuovo abitare a partire dal riconoscimento di alcuni filoni di ricerca che, in maniera più o meno esplicita, riportano la cucina al centro dell’attenzione.

1.1 | Cucina: femminile, singolare

Un primo filone di ricerca rimette in discussione, anche a partire da studi di matrice femminista (da Dolores Hyden e Matrix Architects sino ad arrivare a Silvia Federici e Donna Haraway) i tradizionali modelli di casa unifamiliare, leggendo nei suoi pattern spaziali, privatizzati e funzionalizzati, il perpetuarsi di modi di abitare legati a forme capitalistiche e post-capitalistiche di sfruttamento del corpo e del lavoro di cura (Horelli, Vespä 1994, Vestbro, Horelli 2012; Horelli 2013). Ciò che viene posto all’attenzione è il riconoscimento di una relazione sottesa tra invisibilizzazione del lavoro di cura, svolto prevalentemente dalla donna, e l’organizzazione spaziale riconducibile alla tipologia ‘casa unifamiliare nucleare’, mitizzata dal capitalismo e progressivamente divenuta aspirazione della *mid class* americana, prima, di quella europea, poi (Andreola, Muzzonigro, 2023).

¹ Ad alcune di queste ricerche si fa espressamente riferimento in questo paper. Per le mostre, va sicuramente menzionata ‘Home Sweet Home’ a cura di Nina Bassoli svoltasi alla Triennale Milano (maggio-settembre 2023).

Il posizionamento critico di questi studi deriva dal riconoscere un nesso tra privatizzazione del domestico – ricondotto ad una (illusoria) dimensione di libertà individuale - ed esclusione della donna dalla sfera pubblica, relegata ad un silente lavoro di accudimento, svolto senza alcuna forma di riconoscimento economico e dunque sociale (De Vault, 1991; Bassanini 2008). Nell'affermazione del diritto al 'privato' viene dunque letto il mascheramento di forme di biopolitica dove la casa e i suoi spazi diventano dispositivo di controllo dei corpi e della loro riproduzione ai fini del capitalismo e del neo-liberismo. A questo viene inoltre correlato il progressivo disinteresse delle politiche pubbliche nei confronti della casa e il conseguente riversamento di ampia parte del sistema di welfare sulla famiglia (Federici, 2014, 2020; Aureli, Tattara, 2015; Aureli, Giudici, 2020).

Il ritorno sulla scena pubblica del 'perturbante domestico' (Serughetti, 2020b), avvenuto con la pandemia, ha riportato l'attenzione sulla necessità di riattualizzare la riflessione sul lavoro riproduttivo e di cura tradizionalmente assegnato alla donna. L'inadeguatezza delle case nell'accogliere vite fragili e precarie (Butler, 2017) ha nuovamente messo in discussione il 'privato' domestico ed esortato le discipline progettuali a ragionare su modelli residenziali maggiormente aperti a contaminazioni tra privato e collettivo. Il che equivale ad esplorare nuovamente forme di abitare nelle quali già si è riconosciuto il potenziale di scardinare sistemi di organizzazione spaziale che concorrono a perpetuare disuguaglianze, in primis di genere. Con un dilagante entusiasmo, si è così tornati a celebrare il co-housing nelle sue molteplici declinazioni (Horelli 2020; Gresleri 2015; Bettini 2019), presentate come soluzioni 'idealtipiche' con cui rispondere alla pressante domanda di 'giusti spazi per l'abitare'.

Un atteggiamento più prudente esorta a leggere le esperienze di abitare collettivo con maggiore attenzione, per evidenziare alcune criticità legate alla loro effettiva capacità di rispondere pienamente alla crisi della riproduzione sociale. Riflessioni che leggono in filigrana il cohousing danno visibilità ad un nodo centrale nella relazione tra casa e lavoro riproduttivo: il processo di negoziazione del lavoro di cura, reso difficile in contesti dove vi è assenza di connessione con le politiche (Chiodelli, 2010; Bifulco, 2011; Ledent, Salembier, 2021). Decontestualizzato da una riflessione sulle politiche, l'abitare condiviso rischia quindi di perdere il suo potenziale trasformativo e di ridursi ad una «innovazione di nicchia» (Tummers, Mac Gregor, 2019; 77), che non potrà incidere in modo significativo né sull'equa ripartizione del lavoro di riproduzione sociale, né tantomeno su quel 'privilegio di irresponsabilità' richiamato dalla politologa Joan Tronto e oggi riconosciuto come nodo su cui agire per 'politizzare la cura' e renderla concretamente una risorsa per immaginare alternative concrete al neoliberalismo (Casalini, 2020; Serughetti, Fano Morrisey, 2022).

1.2 | Cucina e 'giusti spazi' per l'abitare

Entra qui in gioco un altro percorso di ricerca. Accomunato al precedente da una simile postura critica, il secondo filone concorre a sostenere l'ipotesi che la cucina possa nuovamente divenire dispositivo di ricomposizione dello spazio domestico entro forme condivise di gestione del lavoro di cura.

Raccogliendo le eredità di una lunga ricerca sui 'giusti spazi', questo filone pone la casa al centro di una ricerca compositiva orientata a mettere in discussione la privatizzazione del domestico. Nelle alternative proposte alle tipologie monofamiliari tradizionali, è proprio la condivisione di alcuni ambienti a rendere «la casa una sequenza di spazi dove stare soli o insieme può essere costantemente negoziato dagli abitanti» (Aureli, Tattara, 2015).

Nelle visioni progettuali di Dogma, ad esempio, il processo di riapprossimazione tra casa e luoghi di lavoro facilita forme di negoziazione democratica della cura (Dogma, 2022). La riorganizzazione degli spazi domestici rende possibile creare spazi per condividere le attività di riproduzione e sostenere forme di abitare basate sulla solidarietà e sul mutuo supporto (Aureli et al., 2019). Radicate su un solido pensiero teorico, queste proposte urlano la necessità di 'ripolitizzare' lo spazio della casa: l'architettura diventa tramite per dare nuovamente visibilità al lavoro produttivo e riproduttivo in una contesa pubblica e democratica.

Altrettanto note sono le proposte di Anne Puigjaner (Majo), in cui la cucina è sradicata dalla casa: messa 'in pubblico' diventa all'origine di un'infrastruttura domestico-urbana capace di dare visibilità ai legami di solidarietà nati dalla condivisione del cibo. Essa diventa spazio-dispositivo per forme collaborative extra-familiari già ampiamente sperimentate nelle cucine effimere giapponesi così come in quelle delle '*comodores populares o comunitarios*' latine (Puigjaner, 2019; Puigjaner, 2023). Queste esperienze, scrive Puigjaner, «nel richiamare l'attenzione sulla dimensione politica (e sulla definizione) dello spazio domestico, ci ricordano la capacità della casa di svolgere un ruolo significativo nello sviluppo della sfera pubblica» (Puigjaner, 2019).

Oltre a questi, numerosi e altrettanto noti esempi² invitano a ripensare alla cucina, e agli spazi dedicati alle pratiche legate alla preparazione e al consumo di cibo, come materiale per la ri-composizione dell'abitare e per spazializzare forme di welfare centrate sulla solidarietà alimentare, e non solo.

Del resto, cibo, solidarietà e giusti spazi hanno rappresentato un tema per l'architettura ancor prima della rivoluzione di Margarete Schütte-Lihotzky. Catherine Clarisse, nel suo *Cuisine, recettes d'Architecture* (2004), racconta di come l'architetto Auguste Labussière agli inizi del '900 avesse pensato tre tipi differenti di cucine per un gruppo di abitazioni sociali: per gli operai da poco arrivati dalle campagne, al fine di non urtare le loro abitudini, una cucina-soggiorno, aperta, con tavolo al centro, grandi finestre e piani di lavoro disposti lungo i lati. Un secondo tipo di cucina era pensata per gli operai già inurbati: la cucina alcova, esposta su una sala comune e dotata di piano di lavoro, dispensa, lavandino, areato da una piccola finestra e separata dalla sala da tende o da una porta. Infine, un terzo tipo di cucina, per gli operai, era separata dalla sala da pranzo da un corridoio. Con queste soluzioni puntava non solo a migliorare la qualità della vita, ma anche a contribuire 'all'educazione degli abitanti' introducendoli all'*habitus* borghese. Purtroppo, Labussière è riconosciuto come precursore di un'edilizia sociale che, attraverso lo spazio della cucina, cercava di dare una risposta abitativa diversificata in funzione delle esigenze dei destinatari.

1.3 | Cura e riproduzione tra spazi domestici e città

Trasversale ai precedenti, un terzo filone di ricerca pone in campo la crescente attenzione alla 'cura' e al tentativo di darle traduzione progettuale in pratiche etiche di *urban design*. Si fa qui riferimento ad una riflessione critica, in Italia inaugurata dal Gruppo Vanda nato in seno al Politecnico di Milano, che sostiene la necessità di uno scostamento concettuale nell'interpretazione della cura, da intendersi come pratica che non si esaurisce nello spazio domestico, ma che investe, invece, lo spazio della città nella sua complessità (Marinelli 2002, 2015; Bassanini 2008). Estendere il concetto di cura alla città significa svincolarla da una relazione che la lega indissolubilmente al destino femminile, per riproporla come pratica progettante guidata da un'etica di manutenzione del mondo (Tronto, 2013).

È sul solco di questo scostamento teorico che nasce la volontà di ri-orientare pratiche di *urban design* al progetto di una 'città della cura' (Belingardi, Castelli, Olcuire, a cura di, 2019; Davis, 2022; Chincilla, 2022). L'assunto di queste riflessioni è che il progetto spaziale abbia una precisa responsabilità nel favorire pratiche formali e informali di cura, così come l'incontro tra bisogni, sottraendoli al processo di mercificazione. Il riposizionamento della cura entro una dimensione condivisa e aperta alla città deriva dal riconoscere i fattori che hanno provocato la crisi della riproduzione sociale e, soprattutto, la responsabilità delle politiche neo-liberiste nel favorire processi di quell'"accumulazione primitiva" che ha minato, specie nei paesi più poveri, l'autosufficienza locale mettendo in crisi anche la sicurezza alimentare (Casalini, 2016).

Viene dunque messa in luce l'urgenza di ripensare ad una cura *placed-based* (Davis, 2022) secondo un approccio che ridiscute il potenziale generativo dello spazio e la sua capacità di favorire l'*agency* dei soggetti che lo abitano (Bifulco, a cura di, 2003). Lo spazio è investito di un fondamentale ruolo, quello di promuovere una ri-collettivizzazione della cura per darle nuovamente visibilità nella scena della *polis*: nel suo farsi *infrastructure of care* (Power, Mee, 2020; Caravaggi, Lanzani, Longo, 2021) lo spazio offre un terreno di congiunzione politica, ma anche epistemica, tra cura e riproduzione sociale. Sia pure ancorate a *frame* teorici e critici diversi, cura e riproduzione sociale possono, attraverso le politiche, trovare nel processo di collettivizzazione dello spazio domestico una dimensione di dialogante e fertile incontro.

Cucina e spazi dedicati all'alimentazione qui giocano un ruolo decisivo, laddove proprio la mercificazione del lavoro domestico legato al cibo (pensiamo ad esempio alla crescente abitudine di acquistare pasti già pronti e a come questo alimenti catene di sfruttamento globale di lavoratori, soprattutto immigrati) viene riconosciuta come una delle più evidenti conseguenze delle politiche neo-liberiste di ri-privatizzazione della riproduzione sociale (Casalini, 2016). Agire sulla solidarietà attraverso il cibo può aiutare a contrastare meccanismi di dipendenza alimentare da catene globali per consolidare pratiche di radicamento locale.

2 | Due questioni, tre casi studio

Partendo da questi tre filoni, l'ipotesi qui delineata può essere affrontata ponendo attenzione a due questioni centrali. La prima si interroga su quali politiche (di welfare) possano effettivamente supportare forme innovative di abitare inclusivo e accessibile dove il lavoro di cura (specie quello svolto in cucina) sia realmente oggetto di una negoziazione democratica e condivisa tra gli abitanti. Un secondo nodo, invece,

² Si pensi, solo per fare un esempio, alla citatissima esperienza di La Borda (<http://www.laborda.coop/en/>), o al già molto studiato caso viennese con numerosi esempi di cohousing di successo.

rimanda alla dimensione spaziale e, in particolare, alle possibili strategie progettuali per comporre innovative ecologie di convivenza a partire dal cibo.

Ricorrere all'analisi di 'casi studio' sembra utile per provare a fare luce su alcuni elementi che possono concorrere a costruire delle possibili soluzioni tentative. Si tratta di esempi in cui spazi e pratiche legate al cibo e all'alimentazione, orientate da progettualità diverse, sono state all'origine o hanno contribuito a spazializzare politiche per la casa inclusive, abbordabili e innovative. Allo stesso tempo, diventano tre modi per intendere la cucina come spazio di una più ampia infrastruttura urbana, che potenzialmente può estendersi oltre i confini del domestico.

2.1 | Il ristorante solidale

Anche se l'arredamento è spartano, alcuni elementi – le posate giganti che disegnano quinte per separare labilmente gli spazi – danno un carattere giocoso ad un luogo che dà valore al gesto solidale di donare un pasto e piena dignità all'atto del riceverlo. Nel ristorante solidale Ruben di Milano, aperto dalla Fondazione Pellegrini nel 2014 nel quartiere Giambellino, persone in condizione di difficoltà hanno la possibilità di cenare ad 1 euro. Attraverso il programma QuBi, finanziato dalla Fondazione Cariplo e finalizzato a contrastare la povertà alimentare³, il ristorante solidale Ruben è stato al centro di 'Oltre il cibo', progetto di housing sociale e reinserimento lavorativo sostenuto da Fondazione Pellegrini, Associazione Volontari di Ruben, Cooperativa Sociale Spazio Aperto Servizi con il sostegno di Fondazione Cariplo. Il fine era proprio quello di andare oltre la cena del ristorante solidale, per provare a dare una risposta al tema dell'emergenza abitativa e per fare della casa opportunità di occupazione per persone in condizioni di fragilità economica e sociale a partire dalla creazione di reti virtuose di 'adozione territoriale'. Con il progetto Giambellino 143⁴, la cooperativa 'Spazio aperto e servizi' in collaborazione con la cooperativa 'Cascina Biblioteca' si sono occupate della ristrutturazione e della messa a norma di 5 alloggi – bilocali e trilocali in condomini misti (dove esistono case private e popolari) -, di proprietà del Comune di Milano. Proprio per la ristrutturazione degli alloggi sono stati assunti 10 commensali del ristorante Ruben.

Dei 5 alloggi (consegnati nel 2018), due sono stati destinati a famiglie con bambini in grave difficoltà economica; altri due appartamenti sono stati destinati ad Albergo sociale, riservati alle emergenze e caratterizzati da un elevato turn-over. L'ultimo alloggio è toccato invece ad una famiglia individuata dall'Amministrazione. Per tutti gli alloggi l'affitto è inferiore al canone di housing sociale.

Sebbene in questo progetto la cucina sia svincolata dal ripensamento delle soluzioni abitative private, è però al centro della costruzione una rete di solidarietà territoriale che coinvolgendo privati, attori pubblici, e associazioni ha offerto soluzioni abitative accessibili a persone in condizione di fragilità sociale ed economica.

2.2 | La cucina condivisa

"Ecco la strada dell'Associazione Simon de Cyrène" inizia così il racconto di un incontro: quello tra Èvelyn e René, due anziani di Marsiglia che hanno assistito alla costruzione di una delle case dell'Associazione Simon de Cyrène di fronte al loro appartamento⁵. In queste nuove case, persone con disabilità convivono con persone che decidono di abbracciare un progetto di 'abitare inclusivo' sostenuto dal governo francese⁶. Dallo scambio di un saluto dai rispettivi alloggi all'offerta di un pasto condiviso, il passo è stato breve. Èvelyn e René hanno condiviso questo momento di convivialità nel Cabanon de Simon: affacciato sulla strada, le Cabanon è al tempo stesso una cucina collettiva, un luogo di creatività, uno spazio d'incontro.

Le vetrate trasparenti del Cabanon – progettato dal noto collettivo di architetti Collectif Etc.⁷ - offrono la vista sull'interno: un ambiente semplice, dove la cucina è stata realizzata con l'aiuto di tutti gli abitanti coinvolti nel cantiere partecipativo organizzato dallo stesso Collectif. In una delle pareti, un murales formato pannelli lignei che all'occorrenza diventano tavoli. Il disegno che lo decora – ideato dall'illustratrice Élodie

³ "QuBi-La ricetta contro la povertà infantile" è un programma promosso da Fondazione Cariplo con il sostegno di Fondazione Peppino Vismara, Intesa Sanpaolo, Fondazione Romeo ed Enrica Invernizzi, Fondazione Fiera Milano e Fondazione Snam e attivo nella città di Milano dal 2017. Le azioni previste dal programma prevedono il coinvolgimento di diversi attori tra i quali Comune di Milano, Caritas Ambrosiana, Banco Alimentare della Lombardia, IBVA Solidando, Fondazione di Comunità Milano: <https://ricettaqubi.it/ricetta-qubi/>

⁴ <https://spazioapertoservizi.org/servizi/giambellino-143/>

⁵ <https://www.simondecyrene.org/2022/06/17/6759/>

⁶ Si veda: <https://www.pour-les-personnes-agees.gouv.fr/changer-de-logement/autres-solutions-de-logement/habitat-inclusif-unchez-soi-et-une-vie-sociale-partages>

⁷ <http://www.collectifetc.com/realisation/le-cabanon-de-simon/>

Lascar - ritrae una cena conviviale, e celebra così il principio del *'vivre ensemble fondé sur la relation fraternelle'* alla base del progetto di abitare inclusivo promosso dall'associazione.

Tre gli elementi fondamentali del progetto. I primi due rimandano all'organizzazione degli spazi interni della residenza: ogni abitante ha a disposizione uno spazio di vita privata (uno *studio* di circa 30 mq che include anche un angolo cottura e un bagno), ma il vero fulcro dell'abitare inclusivo è la cucina collettiva. È qui che la solidarietà nei confronti di persone con disabilità, anziani o persone in condizione di fragilità, trova modo di esprimersi maggiormente: la cucina viene presentata come lo spazio che *'favorisce il tempo dell'incontro, di scambio e di convivialità'*. Il terzo elemento connotante il progetto è l'ancoraggio alla vita di quartiere. Lo spazio di prossimità del Cabanon – marciapiede e strada residenziale su cui affaccia - è spesso investito dalle attività di preparazione del cibo e della caotica condivisione che le accompagna. Senza un'apparente volontà progettuale, la vita del Cabanon si riversa sulla strada investendo il quartiere della sua imperfetta ma vitale quotidianità, aprendosi anche ad altri abitanti desiderosi di farne parte, come Èvelyn e René. Del resto, la prossimità di queste abitazioni al contesto urbano è un requisito espressamente richiesto dall'*Habitat-inclusif* sostenuto dal governo⁸: per sviluppare l'autonomia degli abitanti, è fondamentale la vicinanza ai trasporti pubblici, al commercio e ai servizi. L'inserimento nella vita di quartiere diventa così essenziale per mantenere e sviluppare legami sociali, proprio attraverso il vicinato.

2.3 | La fattoria urbana

Tavoli all'aperto, vetrate trasparenti che danno la vista sull'interno del ristorante abbordabile aperto al quartiere: siamo alla *La ferme du Rail* a Parigi⁹, spazio agro-urbano dove produzione agricola, lavoro, reinserimento lavorativo di persone fragili e abitare si uniscono in un progetto di vita collettiva in accordo con la natura. Vincitore del programma "Reinventare Parigi" lanciato nel 2003 dall'amministrazione comunale per il recupero di aree all'interno delle mura, il progetto della fattoria è promosso da una équipe multidisciplinare - composta, tra gli altri, da varie associazioni impegnate nel sociale, architetti e paesaggisti - e coniuga attenzione per gli aspetti sociali ed ambientali con l'offerta di nuove forme di abitare.

La ferme du Rail è un'azienda agricola (dotata di serre, orti, spazi in cui si sperimentano permacultura, acquaponica, coltivazione in sacchi) che impiega una ventina di persone. Oltre al ristorante, le residenze comprendono sia un centro di accoglienza e reinserimento lavorativo per soggetti in condizione di fragilità (15 alloggi), sia ulteriori alloggi per studenti (5 alloggi). Tutti i residenti partecipano al lavoro e alla gestione della fattoria. Il progetto sottende importanti finalità sociali. Tra le associazioni coinvolte, infatti, vi sono *Travail et Vie* che lavora per il reinserimento professionale dei precari e *Bail pour Tous*, che si batte per garantire che le persone in difficoltà abbiano accesso ad alloggi dignitosi e di qualità. Inoltre, sotto il ristorante, un piccolo edificio in legno accoglie una ventina di persone in reinserimento professionale e studenti della scuola di Breuil, della Scuola d'ingegneria della Città di Parigi (EIVP) e della Scuola Nazionale di Architettura di Parigi.

Grande attenzione è stata data al progetto architettonico e urbanistico: questo sistema agro-urbano si articola attraverso spazi residenziali privati e ambienti collettivi. Gli spazi collettivi stimolano e favoriscono l'incontro, ma quelli individuali garantiscono intimità e privacy. Negli spazi aperti, l'armoniosa composizione di un'elevata varietà di materiali vegetali e minerali garantisce biodiversità e sostenibilità, attraverso l'uso di materiali di recupero o che richiedono bassa manutenzione. Ugualmente importante è il riciclo delle risorse impiegate, che qui avviene attraverso il recupero delle acque pluviali, la riduzione dei consumi di acqua e il ricorso a forme di compostaggio. I principi di costruzione ecologica rendono il luogo virtuoso a livello architettonico ma anche per le persone che qui vivono e lavorano.

3 | Conclusioni parziali, prospettive

Tornando alle questioni poste in apertura, quali possono essere le lezioni apprese da questi casi? Quali gli indizi utili a delineare tracce di ricerca per un abitare collettivo a partire dalla democratizzazione del lavoro di cura e riproduzione sociale legate al cibo?

⁸ L'abitare inclusivo è sostenuto prioritariamente da fondi pubblici: chi promuove forme di edilizia inclusiva, se rientra nei criteri, riceve un finanziamento elargito dai Consigli Dipartimentali tramite bando (*Aide à la Vie Partagée - AVP*). Gli abitanti sostengono il progetto pagando un affitto ridotto grazie al contributo *Aides Personnalisées au Logement (APL)*; infine le persone con disabilità ricevono un contributo (*Prestation de Compensation du Handicap PCH*). Si tratta di contributi che concorrono, in misura proporzionalmente diversa, a sostenere economicamente il progetto: <https://www.credofunding.fr/fr/simondecyrene-pret>

⁹ <https://www.fermedurail.org/>

3.1 | Lezione 1: uscire dal binomio 'diritto al cibo - povertà alimentare' per rinnovare il welfare legato all'abitare

Riconoscere centralità agli spazi del cibo può essere strategico per rinnovare il welfare legato all'abitare. Nel 'diritto al cibo', come noto, si riflette una più ampia sfera di diritti di cittadinanza (Rodotà, 2014). Gli esempi qui brevemente descritti ci dimostrano che, da un lato, garantire questo diritto permette di intercettare altre fragilità sociali, creando occasioni per forme di inserimento sociale e lavorativo ad ampio spettro, anche e soprattutto a partire dalla casa. Dall'altro lato, assegnare nell'abitare un ruolo centrale alla cucina e ai luoghi di preparazione e condivisione del cibo offre l'opportunità di consolidare una cultura della condivisione che travalica etnie, generazioni, identità e genere, e che può porsi come solida base per un abitare realmente collaborativo finalizzato alla 'cura del mondo', come Tronto ci insegna. È una cura delle relazioni, quella posta al centro del progetto di democratizzazione del lavoro riproduttivo: la relazione tra noi e gli altri come condizione di vita sociale e di abitabilità del mondo (Simay, 2022).

La prima lezione che possiamo apprendere da questi casi è che la cucina, e gli spazi legati alle pratiche alimentari, possono diventare leva per un rinnovamento del welfare solo se si esce dal binomio che, in una condizione di fragilità o vulnerabilità sociale, tende ad associare il diritto al cibo con la povertà alimentare. Scardinare questo binomio significa riconoscere le potenzialità insite nelle pratiche alimentari per realizzare delle 'comunità di cura': utopie concrete basate su forme di «solidarietà necessarie e situate», spazialmente collocate dentro ecologie che hanno sicuramente maggiore possibilità di inverarsi nella dimensione del quotidiano (Serughetti, Fano Morrisey, 2022; Haraway, 2022). Nello spazio della quotidianità possono infatti nascere «isole di resistenza» agli ordini precostituiti, isole entro cui l'*agency* degli abitanti ha maggiore libertà (oltre che diritto) di esprimersi e dove: «nel ripensare nuovi modi di essere insieme e di costruire beni comuni, [gli abitanti] inventano nuovi ambienti relazionali, ristabiliscono attraverso inedite forme di occupazione, nuovi rapporti fra pubblico e privato, creano differenti forme di partecipazione e di autogestione degli spazi del sociale» (Decandia 2019, 25).

3.2 | Lezione 2: cucina come occasione per riprogettare le soglie

Ma in tutto questo quale il ruolo dello spazio? E quale progetto può contribuire a garantire i processi sin qui descritti? Negli esempi citati l'attenzione non è tanto sullo spazio privato, a cui anche nell'abitare collaborativo si deve avere diritto per garantire la sfera di intimità e privacy del singolo. Tuttavia, l'attenzione progettuale si sposta agli spazi di mediazione, alle soglie tra gli spazi condivisi e ciò che c'è oltre, sia esso pubblico o privato. L'accessibilità fisica agli spazi di condivisione si conferma come fondamentale (Bifulco, a cura di, 2003): sia nel caso del Cabanon che in quello della Ferme du Rail l'affaccio rispettivamente sulla strada di quartiere e sul contesto urbano densamente abitato diventano requisiti essenziali. Le pareti trasparenti della cucina del Cabanon affacciate sulla strada e lo spazio di prossimità del marciapiede configurano una soglia dove la *vie fraternelle* che si svolge all'interno si riversa occasionalmente, investendo il quartiere. Nella Ferme du Rail, la terrazza è la soglia che dà accesso al ristorante abbordabile; posta ad una quota superiore rispetto allo spazio degli orti e di accesso alle residenze (protetto ad una quota inferiore), colma il dislivello rispetto alla città e disegna un tramite di connessione con la vita urbana. Ampie vetrate del ristorante si affacciano su questo spazio ibrido (accesso, terrazza, spazio collettivo) lasciando intravedere l'operosa attività che si svolge al suo interno: nel ristorante, sotto, e nelle serre dove si coltiva parte dei prodotti utilizzati in cucina, sopra.

Rompere i confini dell'invisibilità della cucina è una strategia necessaria, ma ancor più decisivo appare il lavoro progettualmente minuto orientato a riconfigurare gli spazi di raccordo che segnano la transizione tra stati dell'abitare ad essa connessi (intimità-condivisione; individuale-collettivo; collettivo-pubblico). Il progetto delle soglie assicura una graduale transizione tra differenti gradi di condivisione e può essere all'origine dell'invenzione progettuale: per riconfigurare gli interni privati e le loro forme, immaginandone la variabilità nel tempo e a seconda delle mutevoli esigenze di chi li abita.

3.3 | Lezione 3: l'importanza dei soggetti intermedi per il processo di democratizzazione della cura

L'ultima lezione rimanda al ruolo dei soggetti coinvolti. La negoziazione democratica della cura ribadisce la necessità di un ruolo forte da parte del soggetto pubblico, chiamato a governare processi multiattoriali sempre più articolati. Ora, più che mai, c'è bisogno di soggetti pubblici che sappiano essere audaci e coraggiosi: nel ri-comporre equilibri tra gli attori coinvolti, nel cercare alleanze con il privato (come nel caso del ristorante solidale Ruben), nel muoversi entro l'alveo della norma per sperimentare forme innovative di welfare che producano radicamenti spaziali innovativi per un abitare democraticamente condiviso.

Perché questo possa accadere, la presenza del soggetto pubblico non è però condizione sufficiente. I casi presi in esame dimostrano come la negoziazione della cura passi anche e soprattutto dalla presenza di soggetti intermedi altrettanto forti e capaci, da un lato, di assicurare lo svolgimento del processo per la realizzazione degli spazi, dall'altro di garantire la condivisione democratica della cura senza troppo interferire con l'abitare. Nel caso francese, le figure del *'bailleur social'* da un lato – locatore specializzato nella costruzione e gestione di alloggi sociali, autorizzato a chiedere sussidi e finanziamenti (paragonabile forse ai nostri enti Erp ma più dinamici e con forme più diversificate) – e del *'responsabile della cura'*, dall'altro, divengono figure chiave per garantire l'attuazione del processo.

Catherine Clarisse (2004) ci ricorda come efficientando la cucina «per guadagnare tempo, abbiamo perso spazio». Ripartire dalla cucina, e dalle sue numerose declinazioni progettuali, offre ora la possibilità di riprendersi quello spazio: per ri-conoscere il senso di interdipendenza tra noi e gli altri, per coltivare relazioni di solidarietà in una reciprocità che tesse e sostiene le trame delle nostre esistenze.

Riferimenti bibliografici

- Andreola F., Muzzonigro A. (2023), “Condividere il lavoro di cura: azioni femministe per città non sessiste”, in *DEP Deportate, esuli, profughi*, n. 51/2023.
- Aureli P. V., Giudici M. S. (2020), “Orrore Familiare. Per una critica dello spazio domestico”, in Andreola F. (a cura di), *Disagiologia. Malessere, precarietà ed esclusione nell'era del tardo capitalismo*, DEditore, Ladispoli (RM), pp. 130-166.
- Aureli P. V., Tattara M. (2015), “Production/Reproduction: Housing beyond the Family”, in *Harvard Design Magazine*, n. 41.
- Aureli P.V, Ma L., Michelotto M., Tattara M., Toivonen T. (2019), “Promised Land: Housing from Commodification to Cooperation” in *e-flux*, 12/19 rivista online <https://www.e-flux.com/architecture/collectivity/304772/promised-land-housing-from-commodification-to-cooperation/>
- Bassanini G. (2008), *Per amore della città. Donne, partecipazione, progetto*, Franco Angeli, Milano.
- Belingardi B., Castelli F., Olcuire S. (a cura di) (2019), *La libertà è una passeggiata. Donne e spazi urbani tra violenza strutturale e autodeterminazione*, IAPh Italia.
- Bettini F. (2019), *Community-led housing: modelli di abitare alternative nel panorama europeo e internazionale*, in Iaione C., Bernardi M., De Nictolis E. (a cura di), *La casa per tutti. Modelli di gestione innovativa e sostenibile per l'adequate housing*, il Mulino, Bologna, pp. 51-120.
- Bifulco L. (2011), “Co-abitare: come si incontrano privato e pubblico nella costruzione di agency?”, in Sampieri A. (a cura di), *L'abitare collettivo*, Franco Angeli, Milano, pp. 111-126.
- Bifulco L. (a cura di), (2003), *Il genius loci del welfare. Strutture e processi della qualità sociale*, Officina Edizioni, Roma.
- Butler J. (2017), *L'alleanza dei corpi. Note per una teoria performativa dell'azione collettiva*, Nottetempo, Milano.
- Caravaggi L., Lanzani A., Longo A. (2021), “Nuovi parchi agro-sociali: infrastrutture di cittadinanza nei territori periurbani”, in Coppola A., Del Fabbro M., Lanzani A., Pessina G., Zanfi F. (a cura di), *Ricomporre i divari*, cit., il Mulino, Bologna, 2021, pp. 271-282.
- Casalini B. (2016), “Care e riproduzione sociale. Il rimosso della politica e dell'economia”, in *Bollettino telematico di filosofia politica*, disponibile al link [CuraRiproduzionesociale.pdf \(unipi.it\)](https://www.unipi.it/curariproduzionesociale.pdf) [settembre 2023].
- Casalini B. (2020), “Politicizzare la cura. Per andare oltre l'irresponsabilità dei privilegiati”, in *Machina*, Rivista online <https://www.machina-deriveapprodi.com/post/politicizzare-la-cura>
- Chincilla I. (2022), *The caring city. Health, economy and environment*, Actar, New York, 2022.
- Chiodelli F. (2010), “Enclaves private a carattere residenziale: il caso del «cohousing»”, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, n. 51, n. 1, gennaio-marzo, pp. 95-116.
- Clarisse C. (2004), *Cuisine, recettes d'architecture*, Les Éditions de l'Imprimeur, Paris.
- Davis J. (2022), *The Caring City. Ethics of urban design*, Bristol University Press, Bristol, UK.
- De Vault M. L. (1991), *Feeding the family: the social organization of caring as gendered work*, The University of Chicago press, Chicago, London.
- Decandia L. (2019), “Riandare alle origini per scardinare l'idea di città patriarcale e immaginare altre forme di urbanità possibili”, in Belingardi B., Castelli F., Olcuire S. (a cura di), *La libertà è una passeggiata. Donne e spazi urbani tra violenza strutturale e autodeterminazione*, IAPh Italia, pp. 15- 28.
- Di Biagi P. (2016), “Cibo, spazi, corpi. Spunti per una riflessione sull'abitare quotidiano nella città pubblica, e oltre”, in *Territorio*, n. 79, pp. 53-59.

- Dogma (2022), *Living and Working*, Cambridge (MASS), The MIT Press, London.
- Federici S. (2014), *Il punto zero della rivoluzione. Lavoro domestico, riproduzione e lotta femminista*, Verona, ombre corte.
- Federici S. (2020), *Calibano e la strega: le donne, il corpo e l'accumulazione originaria*, Udine, Mimesis.
- Gresleri J. (2015), *Cohousing. Esperienze internazionali di abitare condiviso*, Plug_in, Genova.
- Haraway D. (2022), Fare parentele nello Chthulucene: riprodurre la giustizia multispecie, in Clarke A., Haraway D., Making kin. Fare parentele, non popolazioni, DeriveApprodi, Roma, pp. 79-118.
- Hayden D. (1982), *The grand domestic revolution: a history of feminist designs for American homes, neighborhoods, and cities*, MIT, Cambridge, Mass., London.
- Horelli L. (2013), "The role of shared space for the building and maintenance of community from the gender perspective - a longitudinal case study in a neighbourhood of Helsinki", in *Social Sciences Directory* Vol. 2, n. 3, pp. 1-20.
- Horelli L. (2020), "Revisiting gendered co-housing from the nordic perspective", in *Conference proceedings of the IV Congresso Internazionale dell'Abitare Collettivo Sostenibile. Laboratorio de la Vivienda Sostenibile del Siglo XXI*, pp. 47-52.
- Horelli L., Vespsä K. (1994), "In Search of Supportive Structures for Everyday Life", in: Altman I., Churchman A. (a cura di) *Women and the Environment. Human Behavior and Environment*, vol 13, Boston, MA, Springer.
- <https://www.harvarddesignmagazine.org/articles/production-reproduction-housing-beyond-the-family/>
- Ledent, G., Salembier, C. (2021), "Co-Housing to Ease and Share Household Chores? Spatial Visibility and Collective Deliberation as Levers for Gender Equality", in *Buildings*, 11, 189.
- Marinelli A. (2002), *Etica della cura e progetto*, Liguori editore, Napoli.
- Marinelli A. (2015), *La cura della città. Ovvero, perché una madre ne sa più dell'urbanista*, Liguori editore, Napoli.
- Power, E. R.; Mee, K. J. (2020), "Housing: an infrastructure of care", in *Housing Studies* Vol. 35, Issue 3, p. 484-505.
- Puigjaner A. (2019), "Bringing the Kitchen Out of the House" in *e-flux* 02/2019, rivista online <https://www.e-flux.com/architecture/overgrowth/221624/bringing-the-kitchen-out-of-the-house/>
- Puigjaner A., MAIO (2023), "Urban-K-Type", in Bassoli N. (a cura di), *Home Sweet Home*, Electa, Milano, pp. 104-123.
- Rodotà S. (2014), *Il diritto al cibo*, I Corsivi, Corriere della Sera, Milano.
- Saraceno C. (2022), "Disuguaglianze insostenibili", in *L'Italia dei divari*, Il Mulino, fascicolo 4, pp. 15-30.
- Serughetti G. (2020a), *Democratizzare la cura/ Curare la democrazia*, Nottetempo, Milano.
- Serughetti G. (2020b), "Il perturbante lavoro domestico", in *Jacobin*, n. 7, pp. 116-119.
- Serughetti G., Fano Morrisey L. (2022), "La cura come utopia quotidiana. Pratiche di politica trasformativa", in *La società degli individui*, n. 73, XXV, 2022/1, pp. 83-94.
- Simay C. e P. (2022), *La ferme du rail. Pour une ville écologique et solidaire*, Actes sud, città.
- Tronto J. C. (2013), *Confini morali. Un argomento politico per l'etica della cura*, a cura di Facchi Alessandra, Edizioni Diabasis, Parma.
- Tummers L., Mac Gregor S. (2019), "Beyond wishful thinking: a FPE perspective on commoning, care, and the promise of co-housing", in *International Journal of the Commons*, Vol. 13, n. 1, pp. 62-83.
- Vestbro D.U., Horelli L. (2012), "Design for gender equality—The history of cohousing ideas and realities", in *Built Environment*, n. 38, pp.315-335.

Riconoscimenti

La ricerca è stata realizzata con il cofinanziamento dell'Unione europea – NextGenerationEU, finanziamento n. ECS00000043 – CUPJ43C22000320006, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), Missione 4 Istruzione e Ricerca, Componente 2, Investimento 1.5, Interconnected Nord-Est Innovation (iNEST)Ecosystem, Spoke 4.

La casa e gli spazi di prossimità come infrastruttura della vita. Edilizia residenziale pubblica e cooperative edificatrici tra qualità e sostenibilità

Elisabetta M. Bello

Politecnico di Torino

Dipartimento Interateneo di Scienze Progetto e Politiche del Territorio

Email: elisabetta.bello@polito.it

Maria Teresa Gabardi

Politecnico di Torino

Dipartimento Interateneo di Scienze Progetto e Politiche del Territorio

Email: mariateresa.gabardi@polito.it

Abstract

Le realizzazioni dell'edilizia residenziale pubblica e delle cooperative edificatrici rappresentano "spazi di eccezione" e luoghi di sperimentazione di pratiche abitative e di supporto sociale che si poggiano sulla casa e gli spazi di prossimità quali infrastrutture di supporto alla vita (Easterling 2019).

Diverse sono le pratiche e i programmi di riqualificazione e valorizzazione del patrimonio abitativo da un lato e di rigenerazione e supporto sociale dall'altro, attivati a livello locale dalle cooperative (es. Abitare Sociale, Cooperativa Edificatrice Bollatese), o tra i gestori pubblici in collaborazione con l'associazionismo e il Terzo Settore (es. Niguarda), con il fine di rendere più congrui e accessibili gli spazi dell'abitare per le fasce di popolazione in condizioni di fragilità che abitano questi luoghi. Tali attività sono in certi casi supportate anche da progetti e finanziamenti europei volti più in generale alla rigenerazione urbana. Scopo del presente contributo è quello di osservare delle pratiche in atto – a partire da diversi casi studio nell'area milanese – e restituire alcune riflessioni sulla sostenibilità sociale e l'offerta di qualità e di servizi abitativi adeguati alle criticità e ai bisogni contemporanei di fasce di popolazione che non hanno possibilità di accesso al libero mercato della casa. In questo senso l'edilizia pubblica e l'abitare cooperativo diventano appunto supporto e infrastruttura socio-spaziale di cura all'abitare quotidiano, cercando di mitigare bisogni e difficoltà di questi soggetti.

Parole chiave: edilizia residenziale pubblica, cooperative abitative, patrimonio, rigenerazione

Introduzione

In anni recenti è cresciuto l'interesse per modelli non consueti di abitare e "spazi di eccezione" che hanno enfatizzato i concetti di comunità, di socialità, di mutuo aiuto, di sostenibilità e che potrebbero essere visti come un nuovo o innovato approccio al problema dell'abitare per alcune fasce di popolazione.

L'osservazione delle forme di abitare la città pubblica e le realizzazioni delle cooperative edificatrici propone un ragionamento su come gli spazi rimessi in gioco – siano essi edificati o aperti – soddisfino i bisogni sociali dei più fragili e colmino in parte i bisogni di abitare da loro espressi.

Un abitare di qualità dal punto di vista sociale tende alla condivisione di servizi collettivi, alla collaborazione tra gli abitanti e al senso di comunità che si incentiva e instaura (Tosi, 1994), di cui le attività delle cooperative edificatrici costituiscono un esempio.

Queste sono caratterizzate da una tradizione di gestione collettiva delle proprietà comuni, mediante strumenti di partecipazione alla manutenzione e alla cura di queste parti, in maniera tale da favorire lo sviluppo della responsabilità individuale e collettiva e il senso di appartenenza al luogo (Montanari 2024).

Le cooperative edificatrici, di solito a proprietà indivisa, sono state e sono tuttora parte di una risposta a un bisogno di abitare per molte famiglie che non possono o non desiderano comprare casa; hanno la capacità di costruire, insieme agli alloggi, anche comunità di abitanti attraverso pratiche d'uso degli spazi e politiche di welfare legate alle questioni sociali. In questo modo, hanno in genere dato vita a luoghi ospitali e

accoglienti, carichi di relazioni e di reciprocità, attenti alle situazioni più fragili, aperti e pronti a confrontarsi con le contraddizioni del contesto e della città.

L'indagine da un lato osserva pratiche di significazione degli spazi di prossimità e di quelle infrastrutture fisiche che forniscono supporto all'abitare quotidiano; dall'altro ragiona su come questi risultino utili quale supporto e infrastruttura socio-spaziale dell'abitare quotidiano di alcuni soggetti fragili, o vulnerabili.

Ci sembra di poter affermare che gli spazi dei quartieri della città pubblica o delle cooperative edificatrici costituiscono delle infrastrutture sia in senso fisico, entro le quali anche i materiali compositivi permettono o negano alcune azioni, sia nell'accezione sociale come mezzo generativo di relazioni di privilegio (Easterling 2019), reciproche tra gli abitanti dei quartieri; e tra gli abitanti, i gestori e l'associazionismo locale. E ancora incoraggiano l'emergere di un *extrastatecraft*, ossia l'insieme di attività che si verificano al di fuori delle pratiche di governo tradizionali o che a esse si affiancano arrivando perfino a collaborare (ivi).

Le cooperative edificatrici, la città pubblica e gli spazi di prossimità materiali e immateriali

Le cooperative edificatrici, che nella maggioranza dei casi si sono costituite alla fine dell'Ottocento o all'inizio del secolo scorso, nel corso del tempo oltre a fornire alloggi e spazi di relazione in senso fisico, hanno costituito un punto di riferimento per diverse fasce di popolazione non solo per l'accesso e il diritto alla casa ma anche e soprattutto nell'ultimo periodo per la fornitura di supporto ad alcuni servizi alle persone. In questa cornice hanno ridefinito il loro ruolo anche in senso sociale quale infrastruttura e piattaforma di supporto alla vita, spesso cooperando con le amministrazioni pubbliche o il Terzo Settore.

L'esempio di Abitare Sociale Cooperativo di Niguarda¹ è particolarmente significativo in questo senso: attraverso diversi progetti offre spazi e attività ai soci e agli abitanti dell'area e dei dintorni.

Un progetto che sta per prendere forma negli spazi commerciali della cooperativa in Via Scherillo, 4 porterà a Milano, un nuovo emporio di comunità, dove fare la spesa quotidiana, caratterizzata da prodotti alimentari agro-ecologici selezionati collettivamente da Socie e Soci, rispettosi delle persone dell'ambiente e dei territori, attraverso forme di acquisto alternative alla grande distribuzione. Uno spazio altresì polifunzionale che comprenderà un'area ristoro e un bar aperto all'intero quartiere, in grado di generare opportunità socio-lavorative e favorire lo sviluppo di competenze in soggetti in condizioni di fragilità.

Sul fronte dell'housing sociale il progetto Terza Casa, in collaborazione col Sistema Informativo del Comune di Milano, propone un'offerta abitativa specifica tra Via Zanoli e via Hermada, che prevede la realizzazione di mono e bilocali per un totale di circa 20 alloggi singoli che potranno usufruire di una zona con servizi in comune. La finalità del progetto è di offrire agli anziani un contesto abitativo dove agire la propria autonomia all'interno di un sistema protetto e integrato a servizi attivabili in base alle differenti necessità. Alla diade mamma/bambino invece si offre una soluzione abitativa temporanea entro un percorso di accompagnamento educativo specialistico con supporto alla genitorialità, rivolto a nuclei monoparentali al fine di giungere a una definitiva autonomia.

Ulteriori pratiche di supporto sociale e di vicinato hanno origine dalla collaborazione di un'altra cooperativa denominata "Cascina Biblioteca", situata a poca distanza dal quartiere, e dalla piattaforma WeMI² i cui spazi sono localizzati in via Ornato. In particolare le attività mirano a rilevare e accompagnare individui in situazioni di vulnerabilità, per esempio tramite il trasporto sanitario e il supporto nelle commissioni quotidiane in caso di difficoltà fisica.

In merito al tema dell'istruzione c'è poi il progetto Scamamù, nato dalla collaborazione tra la Cooperativa e tre imprenditrici e Socie. In questo caso alcuni spazi di proprietà sono utilizzati come libreria, ludoteca e negozio di giochi ricco di proposte educative e di qualità per tessere una salda rete di lettori e frequentatori partecipi e protagonisti della vita del quartiere, che esprimono necessità di incontrarsi o affittare anche degli spazi per alcune pratiche quotidiane. Il progetto, in questo caso, entrerà a far parte de "La Città a 15 minuti" del Comune di Milano e avrà alle spalle un ricco bagaglio di attività di promozione alla lettura, coinvolgimento del pubblico e intreccio a una salda rete associazionistica territoriale, grazie all'esperienza di Isola Libri e Mamusca, attive da anni presso il Municipio 9.

Da luglio 2022 è attivo anche il progetto "Mixité – Abitare, studiare, giocare" in via Zanoli 15, una nuova sperimentazione della Cooperativa, co-progettata e sostenuta da Fondazione Abitiamo per migliorare le opportunità educative di bambini e adolescenti, supportare le loro famiglie nell'esercizio del ruolo genitoriale e facilitare la conciliazione dei tempi tra famiglia e lavoro. Le iniziative attivate spaziano dal doposcuola

¹ La Cooperativa Abitare nasce dall'aggregazione di tre diverse realtà cooperative storiche insediate nell'area a nord di Milano fin dal 1894. In particolare la Società Edificatrice di Niguarda nata nel 1894, la Società Anonima Cooperativa denominata Unione Operaia nata nel 1903 e la Cooperativa Edificatrice di Dergano del 1905.

² WeMi è la piattaforma pubblica che aggrega l'offerta di diversi servizi di welfare erogati dal Comune di Milano e da una rete qualificata di associazioni, cooperative e imprese sociali presenti sul territorio.

gratuito, a iniziative a pagamento con quota calmierata rivolte in via primaria e prioritaria ai soci della Cooperativa come campus estivi, spazio feste, laboratori e corsi, serate tematiche in continuo dialogo con gli abitanti e il territorio.

C'è inoltre il progetto di rivitalizzazione della sede del Circolo Familiare dei Lavoratori di Niguarda – attraverso il recupero della sede storica – il cui scopo è quello di rigenerare la comunità, rendendo gli spazi del circolo adatti a molteplici usi in grado di accogliere oltre a un'attività di ristorazione anche iniziative culturali e sociali. Si intende offrire altresì un orientamento ai servizi del territorio, rispondere alle fragilità storiche del quartiere, ma anche a quelle nuove e creare un riferimento di prossimità per giovani e nuovi nuclei familiari.

Sul fronte degli spazi e delle attività culturali è stata fondata, grazie al sostegno della Cooperativa Abitare³, l'Associazione Teatro della Cooperativa che ha avviato dal 2001 un progetto di riqualificazione culturale della periferia attraverso lo sviluppo di un centro di produzione e promozione teatrale che, radicatosi nel tessuto sociale niguardese, offre un punto di riferimento per la città e la provincia, mediante un'intensa stagione teatrale e attività di formazione, di laboratori e workshop per bambini, adolescenti e adulti.

Altro caso interessante è quello della Cooperativa Bollatese⁴ che oltre alle attività di gestione del proprio patrimonio edilizio e degli spazi per i soci affianca la cooperazione con la pubblica amministrazione, nello specifico il Comune. Ogni tre mesi viene pubblicato un bando in cui vengono inserite le disponibilità degli alloggi: il Comune provvede alla verifica dell'idoneità reddituale e della solvibilità dei richiedenti gli alloggi stessi di cui successivamente la cooperativa provvede all'assegnazione definitiva.

Per quanto riguarda i quartieri della città pubblica, in particolar modo sempre a Niguarda, la Direzione Casa e l'Area Politiche per l'Affitto del Comune di Milano hanno assegnato in locazione a canone agevolato, mediante uno specifico bando, alcuni spazi non residenziali del quartiere per la realizzazione di servizi con finalità sociali, culturali, educative e aggregative.

Le associazioni senza scopo di lucro vincitrici hanno progettato attività culturali, di fotografia e grafica in via Passerini (Ass. Unza), teatrali (Ass. Quintassenza), educative, sociali e culturali in via Hermada (Ass. Pandora) e di supporto alle famiglie adottive e alla genitorialità in via Imperatore (Ass. Genitori si diventa). In tutte queste trasformazioni delle modalità d'uso del tessuto urbano, che si muovono attorno alle dimensioni molteplici dell'abitare, sembra manifestarsi la possibilità che gli stessi impianti dei quartieri – ereditati da una stagione di interventi pubblici e di assistenza sociale ormai alle spalle – possano essere reinterpretati e dar vita a riusi di qualità – in chiave contemporanea e sostenibile dal punto di vista economico e sociale – legati alle istanze emergenti di abitare e a nuove forme di cittadinanza attiva.

Conclusioni

La questione abitativa è una questione urbana, che interessa le città grandi, così come quelle di medie dimensioni e che ne decreta almeno in parte il successo delle stesse.

Nell'immaginare e nel delineare le politiche della casa si è sempre e tradizionalmente guardato alla 'domanda', studiandola, quantificandola, mappandola, mentre poca attenzione è stata rivolta all'offerta, meno familiare e più sfuggente (Rabaiotti, 2021).

Guardare però all'offerta, non solo di casa ma più in generale anche degli spazi a essa connessi, è utile per comprendere l'eterogeneità della risposta ai problemi dell'abitare e aiuta a ragionare su come poter intervenire sull'offerta stessa: si è sempre pensato che lo stock abitativo fosse inferiore alla domanda, quando invece così non è, perché una quota parte di esso si ritrova semplicemente in una condizione di temporanea indisponibilità per la locazione, soggetta a requisiti normativi di standard minimi di qualità.

Se guardiamo a questi spazi, ossia alle infrastrutture di tipo fisico e materiale, osservare la città pubblica e quella costruita dalle cooperative in tutte le sue parti come "paesaggi di un abitare quotidiano", «mette in scena gli abitanti, [le associazioni] e i modi con cui essi occupano e trasformano lo spazio, in particolare quello aperto e condiviso e attribuisce alla definizione "sociale" una prospettiva che colloca il nostro sguardo tra spazio e società, oltre che tra pubblico e privato» (Di Biagi 2014, p. 157).

Proprio immergendoci in questi quartieri possiamo osservare come gli spazi inutilizzati, poi riqualificati e concessi in locazione, così come gli spazi aperti, rappresentino al meglio i luoghi nei quali le relazioni tra persone e tra esse e il loro ambiente si rendono maggiormente visibili, in termini di appropriazione, cura e supporto alla vita quotidiana (ivi) pur con le difficoltà dettate da reddito e inabilità. In molte situazioni, col passare del tempo questi ambiti hanno saputo accogliere usi e attività, diventandone supporto e offrendosi alla trasformazione che ha avuto ripercussioni favorevoli anche dal punto di vista sociale.

³ La Cooperativa è proprietaria della sala teatrale di 189 posti situata in via Hermada 14.

⁴ La Cooperativa Edificatrice Bollatese è una cooperativa di abitanti a proprietà mista, prevalentemente indivisa nata nel 1910. È una delle più importanti Cooperative di abitazione della Regione Lombardia.

Sempre più di frequente la cultura della trasformazione integra e riconnette le tradizionali destinazioni d'uso mediante sistemi integrati di welfare, così come auspicato da Michele Talia in un suo scritto del 2014. In questo modo, grazie all'apporto di soggetti privati, tali sistemi possono trasformarsi in vere e proprie "infrastrutture sociali", con una sempre più marcata integrazione tra un'offerta abitativa pubblica più inclusiva di quella attuale e l'offerta di servizi di prossimità, in tutto o in parte gestiti dai residenti o da strutture del Terzo Settore (Talia, 2014).

Dal punto di vista dei supporti immateriali e delle reti infrastrutturali, sia il caso di Abitare Sociale Cooperativa, sia l'esempio della Cooperativa Bollatese – che opera in stretta relazione con la Municipalità – possono essere assimilati a delle piattaforme⁵ di welfare territoriale, che si radicano nel territorio e costituiscono nello stesso tempo uno spazio di servizi di prossimità immateriale e quell'*extrastatecraft* di cui parla Keller Easterling. L'operabilità e l'utilità di queste piattaforme di welfare territoriali, oltre che la possibilità della loro crescita, sembrano consistere nella ricerca di un nuovo equilibrio tra la capacità di adattamento alle diverse scale di intervento, per quanto riguarda il radicamento o l'adattamento nel territorio e la possibilità, nonché la capacità, di diffusione ed evoluzione nel tempo, in maniera tale da poter essere sempre in grado di rispondere in modo adeguato alle domande provenienti dalla società cui si rivolgono, cercando anche di riequilibrare i notevoli divari territoriali che ancora permangono anche tra territori limitrofi.

Riferimenti bibliografici

- Bricocoli M., Peverini M., Tagliaferri A. (2024), "Is there a role for cooperative actors in the management of public housing? Hybrid partnerships as trojan horses for profit extraction or vehicle of housing commons: reflections on a pioneering project in Milan", in *Journal of Housing and The Built Environment*, Volume 39, pp. 1377–1394.
- Bricocoli M., Peverini M., Tagliaferri A. (2024), "The emerging role of cooperatives in the management of public housing in Italy. Opportunities and limitations of the "Valorization-alternative-to-sale" policy in Lombardy", in *Urban Research & Practice*, vol 17, 2024, issue 4, pp. 606-616.
- Di Biagi P. (2014), "Abitare tra pubblico e privato. Storie di quartieri e spazi abitati", in *Città e storia*, anno IX n.2/2014, pp. 319-328.
- Easterling K. (2019), *Lo spazio in cui ci muoviamo. L'infrastruttura come sistema operativo*, Treccani.
- Rabaiotti G. (2021), *Abitare domani a Milano*, disponibile all'indirizzo <https://www.abitare.coop/abitare-domani-a-milano/> [data ultima consultazione 1/6/2024]
- Talia M. (2014), Il ruolo dell'edilizia residenziale pubblica nello sviluppo della città moderna: ieri, oggi, domani?, in Santangelo S. (a cura di, 2014), *Edilizia sociale e urbanistica. La difficile transizione dalla casa all'abitare*, Carocci, Roma, pp. 160-170.
- Tosi A. (1994), *Abitanti. Le nuove strategie dell'azione abitativa*, Il Mulino, Bologna.

Sitografia

- <https://www.abitare.coop>
<https://edificatricebollatese.it>

⁵ Il valore del modello piattaforma risiede nella sua capacità di abilitare, nel senso etimologico derivante dall'inglese "to enable", rendere capace, mettere in grado, abilitare quindi in questa accezione attraverso tre aspetti: costruire un ambiente gradevole in cui muoversi facilmente e rapidamente (costruire il contesto all'interno del quale le persone si possono muovere agilmente e velocemente); matchare domanda e offerta; attivare logiche di community building, mediante coprogettazione e co-gestione del servizio.

Politiche abitative e comunità dell'energia rinnovabile: la transizione ecologica giusta alla prova del diritto alla città

Alessandro Bonifazi

Politecnico di Bari

Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale, del Territorio, Edile e di Chimica (DICATECh)

Email: alessandro.bonifazi@poliba.it

Monica Bognesi

Politecnico di Bari

Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale, del Territorio, Edile e di Chimica (DICATECh)

Email: monica.bognesi@poliba.it

Laura Grassini

Politecnico di Bari

Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale, del Territorio, Edile e di Chimica (DICATECh)

Email: laura.grassini@poliba.it

Franco Sala

Ricerca sul Sistema Energetico S.p.A.

Dipartimento Sviluppo Sistemi Energetici

Email: franco.sala@rse-web.it

Abstract

Nei quartieri urbani a elevata densità abitativa si manifestano vividamente le contraddizioni insite nella transizione energetica, che stenta ad armonizzare gli obiettivi della mitigazione dei cambiamenti climatici con i principi della giustizia sociale. Sullo sfondo del fermento intorno al nuovo paradigma della generazione distribuita, le comunità dell'energia rinnovabile (CER) incontrano un difficile banco di prova quando il diritto all'abitare è assunto come prisma di valutazione della capacità di contrastare le disuguaglianze economiche. La ricerca muove dal riconoscimento delle interconnessioni fra transizione energetica, edilizia residenziale pubblica o sociale (ERPS) e rischio di povertà in Italia, per avviare una ricognizione di alcune esperienze di creazione di CER in sei città italiane – alcune metropolitane, altre medie – ricorrendo a metodi misti, prevalentemente qualitativi. Le CER possono infatti rappresentare un nuovo campo di sperimentazione per la transizione energetica giusta – a condizione che se ne espandano gli orizzonti oltre i limiti del dispositivo tecnico-giuridico introdotto per aumentare l'accettabilità sociale delle fonti rinnovabili. Le osservazioni preliminari puntano a un denso intreccio fra pratiche energetiche, riconfigurazione delle reti infrastrutturali e modelli di gestione del patrimonio immobiliare, a una blanda esplicitazione delle dimensioni della giustizia energetica e a una condizione paradossale per cui il radicamento comunitario delle esperienze di condivisione non sembra assicurarne la fattibilità tecnica ed economica.

Parole chiave: community, energy, housing

1 | La transizione energetica nei quartieri urbani a elevata densità abitativa

Nei quartieri urbani a elevata densità abitativa più vividamente si coglie che la transizione energetica stenti ad armonizzare gli obiettivi della mitigazione dei cambiamenti climatici con i principi della giustizia sociale (Jenkins et al., 2016). Sullo sfondo del fermento intorno al nuovo paradigma della generazione distribuita, le comunità dell'energia rinnovabile (CER) incontrano un difficile banco di prova quando il diritto all'abitare è assunto come prisma di valutazione della capacità di contrastare le disuguaglianze economiche.

I grandi nuclei di edilizia popolare o le altre aree in cui si sono concentrate le disuguaglianze sociali e spaziali (sotto regimi di proprietà diversificati) sommano, al degrado materiale della città pubblica e degli edifici residenziali, una carenza di servizi e infrastrutture e un'insufficiente cura delle dimensioni culturali e relazionali – che si riverberano sulle condizioni di vita della comunità abitante (Pasqui et al., 2021). In questo quadro, la ricerca muove dal riconoscimento delle interconnessioni fra transizione energetica, edilizia residenziale pubblica o sociale (ERPS) e rischio di povertà in Italia: «Oltre la metà del patrimonio residenziale gestito, circa 400.000 alloggi realizzati tra il 1970 e il 2020, è classificato ad elevato consumo energetico

(classi E, F e G) e le famiglie che vi abitano impegnano più del 10% del loro reddito per i consumi energetici» (Federcasa, 2024).

Nelle azioni di sistema per la transizione energetica in ambito urbano e con particolare riferimento al patrimonio ERPS in Europa, si evidenziano alcune convergenze e altrettante peculiarità (McCabe et al., 2018).

In Francia, la legge Grenelle II ha disposto la riqualificazione energetica dell'intero patrimonio residenziale pubblico (pari al 17% del totale) e introdotto sussidi per gli edifici privati residenziali o destinati a servizi: con la *Stratégie Nationale Bas-Carbone*, nel 2020, è stato fissato l'obiettivo di 370.000 riqualificazioni dell'intero edificio/anno, con un tasso di finanziamento dell'11,5% o fino al 30% al netto dei costi della manodopera (Ravigné et al., 2022).

In Germania, dove oltre la metà dei nuclei familiari abita in alloggi in locazione, le azioni di retrofitting attivate dai proprietari e supportate da sussidi pubblici sono state contestate sulla base dell'effetto inflativo sui canoni di locazione e di una erosione dei diritti dei locatari (Grossmann, 2019). Nella strategia tedesca per la transizione energetica (*Energiewende*), all'efficienza energetica è riconosciuta priorità rispetto allo sviluppo delle fonti rinnovabili, e il settore immobiliare residenziale è uno dei principali target della riqualificazione, con un tasso annuale previsto di intervento pari al 2% dello stock.

In Italia si va affermando la consapevolezza che sulla larga maggioranza degli alloggi pubblici e sociali convergono un consumo medio superiore a 150 kWh/m² e una popolazione residente in condizioni di fragilità socioeconomica (Gaspari et al., 2023). Agendo nella direzione della mitigazione del rischio di povertà energetica, il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC) ha introdotto con la revisione del 2023 uno specifico "Programma per il finanziamento degli interventi di efficientamento energetico dell'edilizia residenziale pubblica", differenziandosi dall'approccio articolato ma meno mirato della prima versione del 2020¹.

2 | Cooperazione energetica locale e politiche abitative

In questo lavoro, l'esplorazione delle interdipendenze fra cooperazione energetica urbana e diritto all'abitare è impostata sugli scenari di innovazione delle politiche abitative (Osservatorio nazionale sulle politiche abitative e di rigenerazione urbana, 2022):

- dall'inquadramento dei costi sproporzionati della riqualificazione energetica degli edifici nella progressiva trasformazione della casa in un investimento (Stirling et al., 2022);
- alla rivendicazione di un ruolo attivo da parte degli abitanti, che si manifesta, in parallelo, nel ricorso all'autorecupero degli immobili e nella diffusione crescente degli autoproduttori di energia in ambito residenziale (Bricocoli et al., 2021).

Le CER possono infatti rappresentare un nuovo campo di sperimentazione per la transizione energetica giusta – a condizione che se ne espandano gli orizzonti oltre i limiti del dispositivo tecnico-giuridico introdotto per aumentare l'accettabilità sociale delle fonti rinnovabili (Sovacool&Ratan, 2012).

Nel contesto europeo, spiccano diverse esperienze di costruzione di CER in quartieri urbani a elevata densità abitativa, con particolare riguardo a quelli in cui prevalgono i complessi di edilizia pubblica o sociale (da "Les Souffleurs" a Bordeaux², in Francia al quartiere Woerden a Utrecht³).

Anche in Italia cominciano a emergere comunità energetiche in quartieri ERPS, da Parma (nel quartiere Lubiana⁴) allo Zen di Palermo⁵.

3 | Il progetto della ricerca

Il lavoro illustra i risultati preliminari di una ricerca sulle comunità dell'energia rinnovabile nei quartieri di edilizia residenziale pubblica o sociale in Italia di sei città italiane – alcune metropolitane, altre medie: Bologna (il Pilastro), Brindisi (Sant'Elia, Perrino e Paradiso), Lecce (piazzale Cuneo, in zona Stadio), Milano (Niguarda), Napoli (San Giovanni a Teduccio), Roma (Quarticciolo). Il format adottato è lo studio multiplo

¹ Si vedano le seguenti pagine del sito del Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica: <https://www.mase.gov.it/energia/energia-e-clima-2030>; <https://www.mase.gov.it/comunicati/pubblicato-il-testo-definitivo-del-piano-energia-e-clima-pniec>.

² <https://www.gironde-habitat.fr/actualites/elargissement-de-lautoconsommation-collective-aux-souffleurs-pour-lutter-contre-la-precarite-energetique>.

³ <https://www.bam.com/nl/pers/persberichten/2020/3/bam-zet-in-op-slimme-energiesdienstverlening-voor-bewoners>; <https://www.housingevolutions.eu/project/woerden-a-smart-energy-social-housing-neighbourhood>.

⁴ https://parma.repubblica.it/cronaca/2023/03/11/news/nel_quartiere_lubiana_la_comunita_energetica_nasce_dalla_scuola_alb_ertelli_e_case_erp-391561913.

⁵ <https://www.ilmediterraneo24.it/dal-mediterraneo/sicilia/dalla-a-allo-zen-un-progetto-per-creare-una-comunita-energetica>.

di casi (Stake, 2006), ricorrendo a metodi misti prevalentemente qualitativi: analisi documentaria e di dati secondari, osservazione partecipante, interviste semi-strutturate, focus group⁶.

Le attività di studio si inscrivono in un programma di ricerca triennale svolto in collaborazione con Ricerca sul Sistema Energetico S.p.A. che:

- riserva analogo cura a contesti territoriali radicalmente differenti (come le aree interne),
- riflette su quali approcci di pianificazione possano favorire la cooperazione energetica locale dialogando con le pratiche energetiche innovative (Judson et al., 2015) e con l'*enabling framework* prefigurato nella Direttiva UE 2018/2001 – inteso, in particolare, come rete di politiche e misure per promuovere le CER. Nell'intento di esporre il contributo potenziale delle comunità dell'energia rinnovabile a una transizione ecologica giusta nei quartieri ERPS, la specifica prospettiva di ricerca adottata è quella della giustizia energetica (Scott, 2022), riassunta nelle tre dimensioni della *distribuzione* (l'individuazione delle disuguaglianze connesse alla produzione e al consumo di energia), del *riconoscimento* dell'ingiustizia, e delle *procedure* per porvi rimedio (Jenkins et al., 2016).

4 | Osservazioni e considerazioni preliminari

I paragrafi seguenti illustrano alcune osservazioni preliminari, ricalcando nella struttura le principali domande di ricerca che hanno guidato lo studio dei casi.

4.1 | Chi partecipa alla transizione energetica del patrimonio residenziale pubblico o sociale?

La costellazione di soggetti attivi nei quartieri ERPS si sta affacciando alla cooperazione energetica locale in modo disomogeneo. Gli enti di diritto pubblico che gestiscono il patrimonio residenziale sovvenzionato oscillano fra un timido interesse (le ARCA Nord e Sud Salento a Brindisi e Lecce) e un'apparente diffidenza (ATER Roma che non sarebbe incline a mettere a disposizione il patrimonio immobiliare gestito al Quarticciolo, adducendo a giustificazione le condizioni di abusivismo, occupazione illegittima e morosità). In mezzo, ricostruzioni contrastate che restituiscono il senso di una strategia, al meglio, non sistematica (ACER Campania è assente dalla scena del progetto bandiera di San Giovanni a Teduccio a Napoli, ma coinvolta in una sperimentazione per l'integrazione fra transizione energetica e rigenerazione urbana a San Gaetano, nell'ambito del Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare-PINQuA).

Le organizzazioni della società civile, al contrario, sono molto attive sia quando entrano in gioco i circuiti multiscalari della co-progettazione evocati dalla riforma del terzo settore, sia quando sfumano nelle maglie strette delle reti sociali di quartiere. Si pensi, nel primo caso, al connubio fra Legambiente e l'istituzione laica per l'accoglienza e l'educazione dei minori che ha dato vita alla CER di San Giovanni a Teduccio, avvalendosi di un finanziamento pilota di Fondazione con il SUD. Per la seconda forma di coinvolgimento delle organizzazioni no-profit nella cooperazione energetica, la rete di relazioni solidali e di welfare comunitario del Quarticciolo a Roma si è andata via via infittendo, coinvolgendo il centro sociale, la palestra popolare il Comitato di Quartiere e numerose altre associazioni sportive e culturali locali insieme al banco di mutuo soccorso Nonna Roma, al servizio sociale del Municipio V e al Teatro-Biblioteca Quarticciolo (Brignone et al., 2022).

Fra le amministrazioni comunali, quelle di Milano e Roma mostrano segni di una regia più congegnata, nel solco della partecipazione alla Missione EU *100 Climate-neutral and smart cities* – che nel capoluogo lombardo è stata declinata nelle azioni di mitigazione dell'inquinamento atmosferico e nell'orientamento all'economia solidale, come si evince, rispettivamente, dal Piano Aria e Clima⁷, e dalla presentazione di cinque progetti collaborativi nei quartieri Bovisa, Città studi, Ghisolfa, Borgo di Chiaravalle e Niguarda/Affori/Dergano⁸, mentre il Documento Unico di Programmazione prospetta l'adozione di un Piano Comunale di lotta alla povertà energetica entro il 2024.

Scarso il grado di coinvolgimento delle imprese, se si eccettuano i partner tecnici (perlopiù *Energy Service Companies*).

Le dimensioni della giustizia energetica sono blandamente esplicitate: il riconoscimento dei soggetti a rischio di povertà energetica è presente con maggiore determinazione a Lecce, Napoli e Roma, ma tale condizione è perlopiù sussunta nelle categorie generali di povertà, vulnerabilità, marginalità piuttosto che scaturire da analisi e mappatura degli effetti distributivi della produzione e del consumo di energia.

⁶ Estesi ad altri quartieri o alla scala urbana, su indicazione dei partecipanti o per una migliore comprensione del contesto.

⁷ Approvato con delibera del Consiglio comunale no. 4/2022.

⁸ Coerentemente con l'Atto di indirizzo emanato con d.c.c. no. 24 del 20/04/2023.

4.2 | Beni e pratiche in comune: quali limiti alla condivisione di energia?

Nonostante gli usi energetici siano centrali per molte delle pratiche sociali in cui si sostanzia il diritto all'abitare (da quelle esclusivamente connesse al dispositivo domestico, alla nutrizione e alla mobilità), i caratteri attuali delle CER appaiono fortemente limitati alla sola condivisione di energia elettrica, seguendo il modello virtuale adottato dal legislatore statale e sostenuto da una tariffa incentivante.

Alla scarsa salienza della cooperazione energetica percepita dal personale tecnico-amministrativo degli enti di gestione del patrimonio ERPS rispetto ai problemi gravi e urgenti che lo attanagliano, si affianca una crescente importanza degli interventi di efficientamento energetico, che hanno attraversato una fase esplosiva sotto il regime di agevolazioni fiscali del Superbonus, una finestra di opportunità per una radicale transizione dalle fonti fossili a quelle rinnovabili anche nel riscaldamento e nella produzione di acqua calda sanitaria, colta dalla cooperativa a proprietà indivisa Abitare di Milano/Niguarda – grazie a un investimento di 200 milioni di euro con cui le caldaie a metano che servivano 2.500 alloggi sono state sostituite da pompe di calore geotermiche, e altri 400 kWp di impianti fotovoltaici si sono aggiunti agli 844 kWp già realizzati con il conto energia.

L'intreccio fra pratiche energetiche, reti infrastrutturali e modelli di gestione del patrimonio immobiliare è attestato in tutte le città, ma la cooperazione stenta a recuperare terreno in un contesto fortemente influenzato dalla liberalizzazione del mercato (il teleriscaldamento alimentato da combustibile da rifiuti al Pilastro, gestito da una multiutility) e dalle tensioni fra disinvestimento pubblico e comportamenti opportunistici degli utenti (ARCA in Puglia, ATER a Roma).

Si segnala che l'accettazione di livelli di confort sub-ottimali raccomandati da politiche di gestione della domanda di energia ispirate al principio di *sufficienza* (IPCC, 2022), non è mai invocata nei quartieri ERPS e, peraltro, riecheggerebbe beffarda là dove si registrano già, per necessità, consumi energetici inferiori del 15-60% rispetto a edifici privati, analoghi per tipologia edilizia e localizzazione (Amato et al., 2020).

4.3 | Riqualficazione energetica, rigenerazione urbana, diritto alla città: una prospettiva di giustizia energetica

Nonostante l'orientamento sociale delle CER⁹ sia evidente nelle esperienze avviate nei quartieri ERPS, la traduzione in termini operativi di approcci orientati alla giustizia energetica appare più avanzata sul piano dell'inclusione (con la partecipazione attiva dei residenti in condizioni di maggiore fragilità economica a Roma, Napoli e Lecce) che su quello della trasformazione del mercato energetico. Se a Bologna si propende per riconoscere una priorità nella distribuzione degli incentivi agli assegnatari di alloggi sovvenzionati rispetto ai nuclei familiari il cui accesso alla proprietà della casa sia stato favorito da agevolazioni e convenzioni, a Roma prevale la scelta di finanziare servizi di comunità e welfare sussidiario, piuttosto che di erogare benefici economici diretti ai consumatori. L'intensa riflessione in corso sui criteri distributivi segnala come l'invito rivolto alle amministrazioni comunali (in molte normative regionali) a rendere disponibili alle CER tetti e altre superfici o risorse finanziarie per la realizzazione degli impianti, chiami in causa la natura dilemmatica della transizione di risorse pubbliche verso gli *energy commons* (Hoops, 2024).

Segni che la creazione di CER nei quartieri ERPS possa contribuire a rafforzare il nesso fra transizione energetica e rigenerazione urbana emergono dal coinvolgimento di:

1. Organizzazioni – le Case di quartiere a Brindisi e Bologna (insieme all'Agenzia locale di Sviluppo Pilastro Nord-Est), il polo civico integrato di sviluppo locale nel Quarticciolo, l'Associazione 'Brec-Brun Rete Energetica Comune', tra Comune di Brindisi, ARCA-Nord Salento e il Distretto Tecnologico Nazionale sull'Energia;
2. Strumenti – come il PINQuA di Niguarda (focalizzato sul recupero del patrimonio immobiliare pubblico per funzioni residenziali temporanee e sulla riqualficazione degli spazi aperti, anche attraverso l'organizzazione di servizi di prossimità) o il contratto di quartiere sperimentale del Quarticciolo (fulcro del laboratorio di co-progettazione delle politiche urbanistiche e degli interventi architettonici).

Sullo sfondo di quasi tutte le esperienze sondate, si intravedono i progetti urbani più incisivi sulla trasformazione dei quartieri e dei loro contesti territoriali, con i quali le CER non dialogano (se non nella dimensione fortemente retorica della *smart city*) o dai quali subiscono dinamiche di ulteriore marginalizzazione. Emblematica, in questo senso, la vicenda del Pilastro perché, ricalcando le precedenti ipotesi di integrazione per diversificazione alla base delle scelte urbanistiche che hanno determinato l'assetto urbanistico dell'insediamento, lo sviluppo della CER era stato agganciato alle attività del vicino Centro Agroalimentare di Bologna (CAAB), finché la definizione del dispositivo di spazializzazione delle aree

⁹ Ben rappresentato dai criteri di inclusione sociale, consumo responsabile e cura dei beni comuni adottati dal coordinamento delle Comunità Energetiche Rinnovabili e Solidali di Roma e del Lazio.

convenzionali¹⁰ non ha vanificato questi scenari di cooperazione (perché il Pilastro è servito da un'altra cabina primaria) e contribuito a orientare la territorializzazione della transizione verso una sinergia tutta interna agli operatori economici del CAAB (il cui perno è l'impianto a biogas finanziato dal PNRR per un importo di 10 milioni di euro).

Se delle trasformazioni guidate da soggetti privati nei contesti territoriali in cui si inseriscono i quartieri osservati è soprattutto la desertificazione commerciale del vicinato a preoccupare i residenti – almeno in un caso (Quarticciolo) associata anche alla crisi dei prezzi dell'energia –, gli interventi a regia pubblica tendono a concentrarsi sul rafforzamento delle attrezzature culturali (le Officine San Carlo a San Giovanni a Teduccio, la Fabbrica del Teatro dell'Opera adiacente al Quarticciolo, il Museo dei bambini e delle bambine al Pilastro).

Temi e formati ricorrenti si registrano anche nelle trame di autorganizzazione delle comunità, con gli orti sociali che, più (Piazzale Cuneo a Lecce) o meno (Via Salgari al Pilastro, Bologna) integrati nel processo di cooperazione energetica, suggeriscono una riflessione complessiva sul paradosso della comunità nelle CER. Se è vero che una *comunità ci vuole* per creare e sostenere una CER, né la densità delle relazioni orizzontali né la profondità del radicamento delle iniziative di cooperazione energetica nel tessuto sociale dei quartieri sembrano efficaci predittori del successo delle iniziative. In una fase in cui i partecipanti ritengono che la carenza di risorse finanziarie e la mancanza di facilitatori responsabili costituiscano i principali ostacoli all'attivazione delle CER, a emergere sono piuttosto le collaborazioni agili fra un numero limitato di partner dinamici e attivi in ambiti differenti (ma quasi sempre a cavallo fra enti pubblici e terzo settore) che:

- 1) consolidano la narrazione dei progetti rimarcando le condizioni di svantaggio dei quartieri interessati e individuano un numero limitato di beneficiari diretti (ristorno dei costi delle bollette) o indiretti (attivazione di servizi di welfare sussidiario di prossimità);
- 2) attingono da fonti pubbliche (PNRR, bandi regionali, ecc.), private (responsabilità sociale d'impresa) o ibride (fondazioni bancarie e privato sociale) flussi finanziari sufficienti ad azzerare il rischio economico.

In queste condizioni, la comunità tende a coincidere con una platea di beneficiari passivi e la sproporzione fra l'incidenza del sostegno esterno e il contributo endogeno non consente di apprezzare l'effettiva capacità di autorganizzazione. Inoltre, nei limiti del carattere esplorativo e dello stadio preliminare della ricerca, le comunità che si affacciano alla cooperazione energetica nei quartieri ERPS sembrano attraversate da due fraglie che ne minano la coesione: la sottorappresentazione delle persone che si trovino in una delle molteplici condizioni di *quasi-cittadinanza* (Castles&Miller, 1998) – avendo potenzialmente diritto all'alloggio pubblico e alla condivisione di energia, in quanto consumatori, ma non al voto – e l'emarginazione delle persone giovani che subiscano la marcata segmentazione del mercato del lavoro e non beneficino del *familismo forzato* (anche nell'accesso alla casa di proprietà), caratteristici del regime di povertà italiano (Saraceno et al., 2022).

5 | Conclusioni

La lettura per contrasto delle innovazioni nella cooperazione energetica urbana e delle tendenze nelle politiche abitative sembra prospettare sinergie particolarmente promettenti ma anche evidenziare alcune ambiguità. Fra le prime, si possono citare la reviviscenza di concezioni pluralistiche dello spazio relazionale per agire il diritto all'abitare e quello all'energia (Novy, 2022), in cui l'espansione del mercato nella gestione dei rispettivi beni chiave è contrastata dal rafforzamento delle sfere di influenza delle politiche pubbliche di redistribuzione (alloggio pubblico, bonus luce e reddito energetico) e delle istituzioni della reciprocità (cooperative di abitanti, comunità dell'energia rinnovabile).

Nell'ottica di una migliore risoluzione concettuale, invece, la tensione generata dalla transizione energetica nei sistemi urbani contemporanei non andrebbe letta in chiave di conflitto fra l'obiettivo ecologico della mitigazione dei cambiamenti climatici e quello sociale dell'accesso alla casa ma piuttosto come rafforzamento del diritto alla città (Grossmann, 2019), in una sua dimensione chiave, quella dell'abitare, che anche nell'accezione più riduttiva intercetta molteplici pratiche sociali che implicano un uso significativo di energia.

¹⁰ Le aree servite da una cabina primaria di trasformazione dell'energia elettrica da alta tensione a media tensione, all'interno delle quali devono essere collocati produttori e consumatori per beneficiare della tariffa incentivante.

Riferimenti bibliografici

- Amato A., Calabrese N., Lavinia C., Volpe L. (2020), “Riqualficazione energetica del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica”, in *Energia, Ambiente e Innovazione*, no. 3, pp. 87-91.
- Bricocoli M., Cellamare C., Cognetti F., Marchigiani E. (2021), *Edilizia residenziale pubblica: leve per incrementare il patrimonio disponibile*, in Coppola A., Del Fabbro M., Lanzani A., Pessina G., Zanfi F. (a cura di), *Ricomporre i divari: Politiche e progetti territoriali contro le disuguaglianze e per la transizione ecologica*, Il Mulino, Bologna, pp. 181-193.
- Brignone, L., Pontoriero, A., & Olcuire, S. (2022). Progetto di attivazione e gestione di un polo civico integrato di sviluppo locale nel quartiere Quarticciolo, in Dipartimento di Ingegneria Civile Edile e Ambientale (DICEA) - Università degli Studi Roma “La Sapienza” e Associazione Fairwatch (a cura di), *Reti di mutualismo e poli civici a Roma*, ISBN 9788894594980, pp. 92-111. Roma: Comune.info, <https://comune-info.net/la-capitale-che-ce-gia> [20/05/2024].
- Castles S., Miller M.J. (1998), “The Age of Migration”, Macmillan Press LTD, London, pp. 336.
- FederCasa-Federazione italiana per le case popolari e l’edilizia sociale. (2024). Una rete per la qualità dell’abitare e della vita sociale, <https://www.federCasa.it/chi-siamo/chi-siamo> [11/05/2024].
- Gaspari J., Antonini E., Marchi L. (2023), “Tecnologie abilitanti per supportare la transizione energetica nell’ambito dell’edilizia sociale”, in *TECHNE, Journal of Technology for Architecture and Environment*, no. 25, pp. 144-152.
- Grossmann K. (2019), “Using conflicts to uncover injustices in energy transitions: The case of social impacts of energy efficiency policies in the housing sector in Germany”, in *Global Transitions*, no. 1, pp. 148–156.
- Hoops B. (2024), “Two Tales of the Energy Commons Through the Lens of Complexity”, in *Global Jurist*, pubblicato prima della stampa, <https://doi.org/10.1515/gj-2024-0010>.
- IPCC-Intergovernmental Panel on Climate Change. (2022), *Climate Change 2022-Mitigation of Climate Change, Summary for Policymakers. Working Group III contribution to the WGIII Sixth Assessment Report*, <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-3>, [10/05/2024].
- Jenkins K., McCauley D., Heffron R., Stephan H., Rehner R. (2016), “Energy justice: A conceptual review”, in *Energy Research and Social Science*, no. 11, pp. 174–182, <https://doi.org/10.1016/J.ERSS.2015.10.004>.
- Judson E., Bell S., Bulkeley H., Powells G., Lyon S. (2015), “The Co-Construction of Energy Provision and Everyday Practice: Integrating Heat Pumps in Social Housing in England”, in *Science & Technology Studies*, vol. 28, no. 3, pp. 26-53.
- McCabe A., Pojani D., Broese van Groenou A. (2018), “Social housing and renewable energy: Community energy in a supporting role”, in *Energy Research and Social Science*, vol. 38, pp. 110–113.
- Osservatorio nazionale sulle politiche abitative e di rigenerazione urbana. (2022), *Rilanciare le politiche pubbliche per l’abitare*, <https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/documenti> [02/06/2024].
- Novy, A. (2022), “The political trilemma of contemporary social-ecological transformation – lessons from Karl Polanyi’s The Great Transformation”, in *Globalizations* vol. 19, no. 1, pp. 59–80, <https://doi.org/10.1080/14747731.2020.1850073>.
- Pasqui G., Balducci A., Coppola A., Laino G., Petrillo A. (2021), “Nelle aree metropolitane: rigenerazione ecologica e nuove economie per i quartieri fragili”, in Coppola A., Del Fabbro M., Lanzani A., Pessina G., Zanfi F. (a cura di), *Ricomporre i divari: Politiche e progetti territoriali contro le disuguaglianze e per la transizione ecologica*, Il Mulino, Bologna, pp. 32-144.
- Ravigné, E., Ghersi, F., & Nadaud, F. (2022). Is a fair energy transition possible? Evidence from the French low-carbon strategy. *Ecological Economics*, 196, 107397. <https://doi.org/10.1016/J.ECOLECON.2022.107397>.
- Saraceno C., Benassi D., Morlicchio E. (2022), *La povertà in Italia - Soggetti, meccanismi, politiche*, Il Mulino, Bologna, pp.
- Scott M. (2022), “Planning for a Just Energy Transition: If Not Now, When?”, in *Planning Theory&Practice*, vol. 23, no. 3, pp. 321-326.
- Sovacool B.K., Ratan P.L. (2012), “Conceptualizing the acceptance of wind and solar electricity”, in *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, no. 16, pp. 5268–5279.
- Stake R. (2006), *Multiple case study analysis*, Guilford Publications, Inc., New York, ISBN 1-59385-248-7, pp. 342.
- Stirling P., Gallent N., Purves A. (2022), “The assetisation of housing: A macroeconomic resource”, in *European Urban and Regional Studies*, vol. 30, no. 1, pp. 15-35, <https://doi.org/10.1177/09697764221082621>.

Riconoscimenti

Il contributo di RSE per questo lavoro è stato finanziato dal Fondo di Ricerca per il Sistema Elettrico nell'ambito dell'Accordo di Programma tra RSE S.p.A. e il Ministero dello Sviluppo Economico - Direzione generale per il mercato elettrico, le rinnovabili e l'efficienza energetica, il nucleare - in ottemperanza del DM, 16 aprile 2018.

L'esperienza del Laboratorio di Città Corviale nei programmi di rigenerazione di un quartiere di edilizia economica e popolare a Roma

Sara Braschi

Università degli Studi Roma Tre
Dipartimento di Architettura - Gruppo di ricerca Labic
Email: sara.braschi@unirma3.it; laboratoriocorviale@gmail.com

Sofia Sebastianelli

Università degli Studi Roma Tre
Dipartimento di Architettura - Gruppo di ricerca Labic
Email: sofia.sebastianelli2@unirma3.it; laboratoriocorviale@gmail.com

Abstract

Il racconto dell'esperienza del Laboratorio di Città Corviale, progetto di ricerca del Dipartimento di Architettura di Roma Tre, è pretesto per mostrare la possibilità di un cambio di paradigma nella gestione della cosa pubblica. Nell'accompagnamento ai programmi di rigenerazione urbana in corso a Corviale, azione svolta dal Laboratorio in accordo con la Regione Lazio prima e con Roma Capitale poi, si sperimenta questa possibilità. Nel riconoscimento della necessità di accompagnare la trasformazione fisica della città con azioni di natura sociale si intravede infatti un possibile, e soprattutto concreto nel suo darsi, cambio di paradigma: non più un'amministrazione centralizzata che gestisce la cosa pubblica in maniera verticistica ma un'amministrazione condivisa con altri enti, l'Università nel caso specifico, ma anche con gli stessi abitanti. L'attività del Laboratorio di cui questo testo dà conto, coinvolge e si rivolge alle famiglie non soltanto direttamente investite dai programmi di rigenerazione in corso ma include iniziative ed azioni che hanno a che fare con l'abitare in senso più ampio coinvolgendo il quartiere tutto.

Parole chiave: cura, rigenerazione, abitare

L'esperienza del Laboratorio di Città Corviale nei programmi di rigenerazione di un quartiere di edilizia economica e popolare a Roma

La città è per eccellenza luogo di sovrapposizioni e continue riscritture di differenti modi di intendere e costruire lo spazio urbano che si sono sedimentati nella materialità delle sue differenti parti. Osservare la città contemporanea significa non solo guardare al nuovo, ma anche a come modelli del passato vengono reinterpretati e vissuti oggi, alla luce dei bisogni e delle pratiche che l'abitare contemporaneo comporta. Con questo paper, attraverso il racconto dell'esperienza del Laboratorio di Città Corviale, si vuole ragionare attorno alle modalità di rigenerazione di un quartiere periferico che nonostante la profonda crisi sociale da cui è attraversato, nella sua idea originaria di quartiere/città conserva delle potenzialità e può diventare terreno di innovazione e sperimentazione per la città. Attraverso il racconto dell'esperienza di ricerca-azione del Laboratorio di Città Corviale, si vuole promuovere la necessità di strumenti innovativi che, con approcci adattivi e dialoganti, accompagnino le trasformazioni dei territori in un'ottica di rigenerazione equa e sostenibile volta a valorizzare il patrimonio materiale ed immateriale pubblico perché i Piani di Zona non sono soltanto le case popolari ma anche i suoi abitanti e rappresentano un patrimonio per la città tutta.

Corviale, quartiere/città

Corviale è stato progettato negli anni '70 ed appartiene alla stagione romana del primo Piano per l'Edilizia Economica e Popolare (PEEP)¹. I Piani di Zona, strumento attuativo del PEEP – del quale Corviale fa parte – hanno avuto l'ambizione di disegnare nuove parti della città. Questi quartieri sono il frutto della sperimentazione di una nuova dimensione dell'abitare, la dimensione territoriale dell'architettura. Grandi pezzi di città, ubicati ai bordi della cintura del raccordo anulare, che hanno dato casa e servizi alla

¹ Il primo PEEP fu approvato nel 1964 e nell'ambito di questo sono stati realizzati molti quartieri emblematici per Roma come Spinaceto, Laurentino, Casilino, Vigne Nuove e Corviale. Complessivamente all'interno delle aree del I PEEP sono stati attuati 48 Piani di Zona, a fronte di 73 Piani inizialmente previsti, che hanno consentito di realizzare 379.547 nuove stanze.

popolazione del boom demografico di quegli anni a Roma. I Piani di Zona del primo PEEP sono stati concepiti come vere e proprie città satellite comprensive di residenze e servizi.

Corviale rappresenta, tra questi, un modello rivoluzionario di quartiere/città. Era stato immaginato come un unico edificio per abitazioni di nove piani tagliato a metà dal cosiddetto Piano Libero, una strada pubblica in quota fatta di negozi, studi professionali, spazi liberi e di aggregazione. Diviso in cinque macro unità di gestione, i Lotti, prevedeva al suo interno anche cinque sale condominiali pensate per riunioni e incontri della collettività. È questo il tratto distintivo del progetto di Corviale: un progetto di abitare che oltre agli alloggi comprende tutte le funzioni della città dai servizi commerciali ai presidi medici che nel Piano Libero avrebbero dovuto trovare spazio.

Ma la mancanza di una gestione virtuosa del manufatto da parte dell'ente proprietario Ater, e dell'Amministrazione, che ha tardato nell'attivazione dei servizi, realizzati solo successivamente e ancora non del tutto completati, ha tradito l'idea originale del progetto, trasformando Corviale nell'immagine della periferia degradata. La scarsa manutenzione ha portato al degrado fisico degli edifici e Corviale è spesso associato a un'immagine negativa di degrado e abbandono, influenzando la percezione del quartiere sia da parte dei residenti che della città.

Il patrimonio pubblico a Roma rappresenta una parte consistente ed importante della città, in un contesto dove l'accesso alla casa oggi è uno dei temi più urgenti. Ad oggi, le famiglie che abitano una casa popolare sono circa 76 mila, numero, tra l'altro, destinato a diminuire per via della dismissione del patrimonio immobiliare da parte del soggetto pubblico. A Roma, in particolare, l'Ente per le case popolari, Ater, ha avviato un piano di vendita di 7.000 alloggi pubblici a fronte della realizzazione di 708 nuovi alloggi risultanti da nuova edificazione e in minima parte da frazionamenti di alloggi esistenti. Si tratta di una operazione giustificata dalla possibilità di rimpinguare le casse pubbliche al fine di costruire nuove case popolari ma discutibile in quanto non di vendita si è trattato ma di "svendita" come risulta dai dati a consuntivo che mostrano una media di introiti per gli enti locali di circa 23.000 euro ad alloggio. Un ulteriore aspetto negativo di questa politica è dato dall'impossibilità di ricostruire un patrimonio pubblico residenziale di tale portata per di più localizzato nel centro città. Anche il processo di dismissione delle proprietà immobiliari degli Enti Previdenziali ed assicurativi, presupposto al processo di finanziarizzazione delle case, ha contribuito al determinarsi di questa situazione emergenziale, cancellando un mercato intermedio, che offriva alloggi in locazione a canoni accessibili. Sono queste le ragioni che danno corpo all'attuale questione abitativa diversa dalla vertenza casa degli anni Settanta quando alle proteste ed occupazioni di alloggi si rispose costruendo più case. Infatti, anche oggi si costruiscono più case ma solo in libero mercato, vale a dire, case accessibili soltanto a coloro in grado di sostenere gli elevati costi. Negli ultimi anni, dunque, la difficoltà di accesso alla casa nega il diritto alla città ad un numero crescente di famiglie non solo delle classi sociali meno abbienti ma anche alle famiglie del cosiddetto ceto medio. La conseguenza è che aumentano gli esclusi dalla città.

Corviale rappresenta ancora oggi una preziosa risorsa per la tutela delle garanzie al diritto alla casa per le fasce più fragili della popolazione; con i suoi circa 1200 alloggi è abitato da una popolazione spesso economicamente molto fragile, con redditi bassi o in molti casi senza alcun reddito. La ricchezza di Corviale ancor oggi è costituita da questo patrimonio pubblico fatto di case, servizi e verde e non a caso il quartiere dal 2019 è investito da diversi programmi di rigenerazione, a carico dell'Ater e di Roma Capitale che prevedono la riqualificazione degli spazi prossimi all'abitare (PUI Corviale), la realizzazione di 103 nuovi alloggi al Piano Libero (Contratto di Quartiere II), e la manutenzione degli alloggi con l'efficientamento energetico dell'edificio principale attraverso la sostituzione di tutti gli infissi (PNRR)². Nella azione di accompagnamento ad alcuni di questi programmi di rigenerazione si articolano le attività del Laboratorio di Città Corviale, che è attivo nel quartiere dall'agosto del 2018, nel tentativo di rendere il processo inclusivo e di far sentire parte attiva del cambiamento coloro che ne sono coinvolti.

Corviale, come altri Piani Zona appartenenti al Primo PEEP, è stato progettato come un quartiere/città autosufficiente che tiene dentro una dimensione dell'abitare non limitata alla casa ma che comprende tutti i

² "Contratto di Quartiere II" (legge 8 febbraio 2001, n. 21 art. 4 co. 1 e delibera Giunta Regionale n. 922/2003) per la ristrutturazione edilizia con cambio di destinazione d'uso dei locali del Piano Libero (il 3°, 4° e 5° piano di Corviale); "PUI 24 "Polo della Solidarietà Corviale" che prevede la riqualificazione e rifunzionalizzazione di diversi spazi ed edifici pubblici: il centro polifunzionale Nicoletta Campanella, l'incubatore Incipit, i parchi est e ovest, il palasport, la Piazzetta delle Arti e dell'Artigianato, i locali nella galleria della trancia H, le sale Condominiali (3 di quelle esistenti).

servizi di prossimità necessari. La prossimità è un tema oggi importante per una città delle dimensioni di Roma e strettamente connesso al tema della sostenibilità. Il quartiere autosufficiente del Corviale è un modello da cui attingere per una pianificazione urbana che punta a rendere le città più vivibili e meno impattanti per l'ambiente limitando la necessità di lunghi spostamenti: un modello auspicabile per una città molto estesa e policentrica come è Roma, costituito da zone residenziali dotate di servizi di prossimità: grande aree verdi, fermate del trasporto pubblico, scuole, centri culturali, luoghi dello sport, altri presidi fondamentali.

Abbiamo assistito negli ultimi anni al ritorno di interesse per lo spazio di prossimità all'abitare che comprende i servizi essenziali di base. Uno spazio che in genere identifichiamo con il termine quartiere. Su questo spazio prossimo all'abitare si proiettano ormai una serie di domande che non sono più limitate ai servizi essenziali ma interessano il complesso più ampio di attività che vanno da quelle del tempo libero, ai servizi, al lavoro. A partire da questa constatazione, le attività del Laboratorio di Città Corviale hanno al centro il tema della rigenerazione dello spazio prossimo all'abitare. L'attività di ricerca svolta riguarda l'abitare nel suo senso più ampio, non esaurendosi l'abitare al mero risiedere in un alloggio. L'abitare è un processo continuo che riguarda uno spazio di vita che coinvolge non soltanto la casa ma anche i servizi che quotidianamente fanno parte della sfera del nostro vivere. Non si abita una casa ma la città tutta fatta di luoghi di lavoro, di cura e di svago. In questo senso l'attività del Laboratorio non si limita all'accompagnamento delle famiglie coinvolte direttamente dai programmi di rigenerazione in corso nel quartiere ma include iniziative ed azioni che hanno a che fare con l'abitare in senso più ampio e volte ad aumentare l'intensità di uso di spazi destinati alla vita collettiva, presenti a Corviale ma spesso sottoutilizzati.

Il lavoro del Laboratorio di Città Corviale ha come campo di apprendimento il quartiere stesso, Corviale, un luogo da cui imparare attraverso l'ascolto e l'interazione con le persone che lo abitano quotidianamente. La ricerca assume una dimensione relazionale che fa del dialogo lo strumento di indagine principale in una dinamica di mutuo apprendimento che richiede una conoscenza approfondita del territorio che soltanto nel tempo si costruisce. È una relazione lenta e orizzontale che si instaura con gli abitanti e con il territorio abitato; è una ricerca "situata" che consente di affrontare i problemi dell'abitare la città contemporanea in modo efficace, di problematizzare il sapere comune e di elaborare nuove modalità di indagine più aderenti alla complessità dei fenomeni urbani e financo dell'essere umano per innovare le politiche intorno al tema dell'abitare.

Il territorio di Corviale è attraversato da fenomeni di "crisi urbana" caratterizzati da alti tassi di disoccupazione, di dispersione scolastica e povertà economica e sociale. È un territorio "sensibile" dai tempi della sua realizzazione - quando fu quinta scenica di una baraccopoli costruita dalle tante persone in attesa di un alloggio popolare. Il Laboratorio si inserisce in questo panorama con l'obiettivo di contribuire alla rigenerazione di questo pezzo di città pubblica attraverso una azione di mediazione sociale che utilizza diversi strumenti: dall'ascolto alla partecipazione, dall'assemblea pubblica al portierato sociale. Infatti, gli interventi di ristrutturazione degli edifici previsti e in corso, le azioni di trasformazione fisica del patrimonio immobiliare non sono sufficienti alla rigenerazione di questo territorio che necessita di azioni diverse, di progetti immateriali, come l'accompagnamento sociale, in grado di supportare tali interventi e soprattutto le persone da questi coinvolte.

Dall'esperienza maturata in questi sei anni di attività, è emersa la convinzione che nei quartieri di edilizia pubblica devono essere messe in campo azioni rigenerative che promuovano ed inneschino prima di tutto la cura da parte degli abitanti. La questione della gestione che stava a cuore allo stesso architetto che ha ideato Corviale, Mario Fiorentino, è uno dei temi e dei problemi principali dei quartieri di edilizia pubblica a Roma. L'ente proprietario, l'Ater, fatica per diverse ragioni a garantire una efficiente gestione degli immobili di sua proprietà e la loro rinascita passa attraverso un'azione di rigenerazione fisica accompagnata dalla promozione della presa in carico da parte degli abitanti stessi che devono sentirsi parte del cambiamento.

Parlare di un quartiere come Corviale consente una riflessione importante e per certi versi ancora attuale sulla dimensione dell'abitare e la sua rigenerazione può diventare occasione per sperimentare politiche innovative per la città tutta. La storia del Piano Libero di Corviale, nei suoi diversi passaggi da luogo pubblico a case private abusive fino a case pubbliche assegnate agli occupanti stessi, insieme all'esperienza di

accompagnamento sociale al programma di trasformazione operata dal Laboratorio di Città Corviale, rappresenta un esempio emblematico di rigenerazione su un pezzo di città pubblica abitata.

Riqualificazione del Piano Libero di Corviale - Accompagnamento Sociale

Il Piano Libero di Corviale, destinato secondo il progetto a servizi prossimi alla residenza non ha mai funzionato e gli spazi vuoti lasciati all'abbandono e al degrado perché mai assegnati, sono stati trasformati, gradualmente e con tempi diversi, in abitazioni abusive. Dopo un lungo percorso avviato nel 2003, l'Ater ha deciso di accettare questa trasformazione attuando un programma di rigenerazione, il contratto di Quartiere II, che prevede la realizzazione di nuovi alloggi e che riconosce il diritto alla casa, attraverso un bando speciale che assegna i nuovi alloggi realizzati al Piano Libero ai vincitori del bando, ovvero a chi ha occupato gli spazi abbandonati dei negozi.

Il Contratto di Quartiere II prevede la realizzazione di 103 alloggi laddove oggi vivono 135 famiglie da più di venti anni, nei locali originariamente destinati a servizi e negozi. Il Dipartimento Politiche abitative del Comune di Roma a seguito del Bando Speciale del 2016, riservato ai residenti del Piano Libero, ha approvato l'elenco dei nuclei familiari ammessi all'assegnazione (73 domande pervenute di cui 47 ammesse e 26 non accolte) per i quali è previsto il trasferimento nei nuovi alloggi realizzati al Piano Libero. Il programma prevede, inoltre il trasferimento temporaneo delle famiglie che non hanno vinto o che non hanno partecipato al Bando, in alloggi recuperati dall'Ater all'interno del proprio patrimonio in base alla legge regionale n. 9/2017, art. 17 co. 66 lettera b2 tradotta poi nella Determinazione Dirigenziale Ater n. 250/2018.

Il programma, dal suo debutto, ha incontrato diverse resistenze; in primis, degli abitanti stessi del Piano Libero, i destinatari della rigenerazione. Delle famiglie presenti, infatti, poco più della metà nel 2016 ha partecipato al Bando Speciale. Il motivo di tale defezione va ricercato nella cattiva informazione che all'epoca si diede del Bando ma anche nella sfiducia riposta nelle Istituzioni. La bassa partecipazione al Bando ha minato da subito il successo di questo programma: l'idea di riconoscere il diritto alla casa popolare agli occupanti del Piano Libero assegnando loro un alloggio realizzato laddove sarebbero dovuti esserci negozi da progetto originale di Mario Fiorentino, già allora era fallita. Ed oggi, a metà programma, i vincitori sono stati quasi tutti trasferiti mentre il cantiere ha realizzato circa 70 alloggi di cui una grande parte sono destinati allo scorrimento della graduatoria di assegnazione di casa popolare di Roma Capitale.

Il Laboratorio di Città Corviale svolge l'accompagnamento sociale delle famiglie coinvolte dall'inizio del cantiere, gennaio 2019, ed è l'anello di comunicazione tra l'Ater e le famiglie; il ruolo di mediazione è stato, specialmente nelle fasi iniziali³, fondamentale per cercare di attenuare i conflitti e le resistenze di ciascun nucleo. La disponibilità all'ascolto e la possibilità di trovare nel quartiere un luogo dove recarsi per ricevere notizie costanti offerte dal Laboratorio, accompagnano le famiglie nel processo di cambiamento.

Il Laboratorio incontra tutti i nuclei coinvolti e consegna loro le lettere di convocazione in Ater per un primo colloquio, durante il quale è presentato alle famiglie un piano economico di rientro, per sanare l'occupazione degli spazi pregressa, e una proiezione dell'affitto che andranno a pagare. Successivamente il lavoro del Laboratorio si concentra nell'affiancare le famiglie nella produzione della documentazione utile al trasferimento, nel coordinare le operazioni di trasloco che sono previste a carico dell'Ente, nell'aiutare nelle pratiche di allaccio delle nuove utenze e per i cambi di residenza, aiutandole in sintesi nel passaggio da occupanti senza titolo ad inquilini.

Il Laboratorio è quindi prossimo agli abitanti e alle necessità che manifestano anche nel tentativo di accorciare la distanza tra le Istituzioni e i cittadini che negli anni è andata crescendo. La presenza costante del Laboratorio sul territorio ha infatti colmato un vuoto istituzionale con l'obiettivo di costruire una relazione positiva tra l'ente proprietario e gli inquilini da cui entrambe le parti possono trarre beneficio, producendo effettivi miglioramenti rispetto agli attuali standard di servizio. Il ruolo del Laboratorio è quindi proprio quello di supportare la trasformazione fisica del Corviale operando in quella "soglia", dove si incontrano interessi, bisogni, desideri diversi, abitando quel "limite" che non separa ma fa incontrare: mediare, stare tra le cose in senso positivo e pacificatorio.

³ È possibile conoscere le attività svolte durante il primo anno di apertura del Laboratorio grazie al documentario "Fase Zero" della regista e architetto Silvia Bellotti (2017).

Riferimenti bibliografici

- Aernouts N., Cognetti F., Maranghi E. (2023), *Urban Living Lab for Local Regeneration: Beyond Participation in Large-scale Social Housing Estates*, Springer Nature, Cham.
- Acocella A. (1980), *L'edilizia residenziale pubblica in Italia dal 1945 ad oggi*, CEDAM, Padova.
- Appadurai A. (2014), *Il futuro come fatto culturale. Saggi sulla condizione globale*, Cortina, Milano.
- Arendt H. (2006), *Vita activa. La condizione umana*, Bompiani, Milano.
- Berdini P., Insolera I. (2024), *Roma moderna. Due secoli di storia urbanistica*, Einaudi, Torino.
- Borlini B., Memo F. (2008), *Il quartiere nella città contemporanea*, Mondadori, Milano.
- Brignone L., Cellamare C., Gissara M., Montillo F., Olcuire S., Simoncini S. (2022), "Autorganizzazione e rigenerazione urbana: ripensare le politiche a partire dalle pratiche. Tre esperienze della periferia romana", in *Tracce urbane. Rivista italiana transdisciplinare di studi urbani*, 8: 225-249.
- Campanella N. (1995), *Roma: Nuovo Corviale, miti, utopie, valutazioni*, Bulzoni, Roma.
- Cognetti F. (2013), "La third mission dell'università. Lo spazio di soglia tra città e accademia", in *Territorio*, 66: 18-21.
- Cognetti F. (2016), "Ricerca-azione e università. Produzione di conoscenza, inclusione e diritti", in *Territorio*, 78: 40-46.
- Cognetti F., Padovani L. (2018), *Perché (ancora) i quartieri pubblici. Un laboratorio di politiche per la casa*, Franco Angeli, Milano.
- Crosta P.L. (1998), *Politiche. Quale conoscenza per l'azione territoriale*, Franco Angeli, Milano.
- Crosta P.L. (2010), *Pratiche, il territorio e l'uso che se ne fa*, Franco Angeli, Milano.
- Crosta P.L., Bianchetti C. (2021), *Conversazioni sulla ricerca*, Donzelli Editore, Isola di Liri.
- De Carlo G. (1988), "Architettura, Urbanistica, Società", in *Domus*, 695: 17-28.
- Di Biagi P. (1984), "La costruzione della città pubblica", in *Urbanistica*, 85: 6-25.
- Duret P. (2020), a cura di, *Nuove sinergie per il «social housing»*, Università di Verona, Dipartimento di scienze giuridiche, Verona.
- Ferraro G. (1998), *Rieducazione alla speranza. Patrick Geddes planner in India, 1914-1924*, Jaka Book, Milano.
- Fiorentino M. (1972), *Note e appunti sul rapporto architettura città*, Facoltà di Architettura, Università La Sapienza, Roma.
- Fiorentino M. (1979), *Corviale rivisitato in ritorno a Roma, città dialettica, vita quotidiana*, Straderini, Pomezia.
- Friedmann J. (2010), "Place and place-making in cities: A global perspective", in *Planning Theory & Practice*, 11: 149-145.
- Gennari Santori F., Pietromarchi B., a cura di (2006), *Osservatorio Nomade, Immaginare Corviale. Pratiche ed estetiche per la città contemporanea*, Mondadori, Milano.
- Husserl E. (1950), *Idee per una fenomenologia pura e per una filosofia fenomenologica*, Einaudi, Torino.
- Martinelli N. (2012), "Università e territorio in una diversa competitività", in *Urbanistica*, 149: 6-11.
- Moulaert F., Vicari Haddock S. (2009), *Rigenerare la città. Pratiche di innovazione sociale nelle città europee*, Il Mulino, Bologna.
- Muratore G. (1984), "La periferia e i suoi monumenti", in *Abitare*, 224: 80-94.
- Pietrangeli Papini L. (1984), "Il salto di scala nella dimensione urbana", in *Controspazio*, 4: 96-100.
- Pulcini E. (2009), *La cura del mondo. Paura e responsabilità nell'età globale*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Tafuri M. (1986), *Storia dell'architettura italiana 1945-1985*, Einaudi, Torino.

Se la città attrattiva è sempre meno abbordabile. Evidenze dal mercato immobiliare e dallo sviluppo urbano di Milano

Massimo Bricocoli

Politecnico di Milano
DAStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani
Email: massimo.bricocoli@polimi.it

Marco Peverini

Politecnico di Milano
DAStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani
Email: marco.peverini@polimi.it

Lorenzo Caresana

Politecnico di Milano
DAStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani
Email: lorenzo.caresana@polimi.it

Abstract

Il concetto di abbordabilità della casa – traduzione originale del termine inglese *housing affordability* – identifica la relazione tra costi abitativi (prezzi, canoni, spese, ecc.) e la capacità economica (redditi, salari, ecc.) di individui e famiglie (Bricocoli e Peverini, 2024). In linea con una prospettiva di Economia Fondamentale (Collettivo per l'Economia Fondamentale, 2019; Bricocoli et al., 2022), la casa è un'infrastruttura fondamentale per una vita urbana degna e l'abbordabilità è una caratteristica rilevante di questa infrastruttura.

Poiché la rendita fondiaria è stata il principale motore dell'aumento vertiginoso dei prezzi delle abitazioni (Knoll et al., 2017), la pianificazione urbanistica e territoriale – in quanto regolatore primario della distribuzione della rendita fondiaria – ha il potenziale per convertire il successo delle città in prosperità oppure esclusione. Garantire l'abbordabilità richiede decisioni di pianificazione e di regolamentazione delle dinamiche di mercato, basate il più possibile sulla raccolta di dati che mettano a confronto i costi abitativi con i redditi della popolazione e i salari offerti nel mercato del lavoro locale. Si tratta di approcci noti e consuetudinari in altri sistemi abitativi (tanto diversi quanto l'Austria e gli Stati Uniti), ma mai sufficientemente esplorati in Italia.

In quest'ottica, il contributo si concentra sul contesto milanese e affronta la seguente domanda di ricerca: Quali sono le dinamiche dei costi abitativi e delle opportunità economiche offerte dalla città e dal suo mercato del lavoro (redditi e salari)? Il contributo presenta gli esiti delle attività di ricerca dell'Osservatorio Casa Abbordabile di Milano, basandosi sull'analisi quantitativa di dati relativi alle tendenze di abbordabilità (prezzi, canoni, redditi, ecc.) e discutendo i fronti di ricerca che risulta importante intraprendere per una comprensione delle dinamiche e delle implicazioni che scelte di pianificazione urbanistica e di politiche pubbliche hanno sull'accesso alla casa.

Parole chiave: abitare, lavoro, disuguaglianze

1 | Introduzione: quando le città chiedono più di quanto danno

Le città sono contesti fondamentali non solo per la produzione di economie di scala ma anche per la straordinaria capacità di alimentare processi di emancipazione sociale e culturale nonché di innovazione dei sistemi economici e produttivi. Persiste tuttavia – da parte di un ampio blocco sociale e politico – la tendenza a misurare il successo di una città e del suo governo essenzialmente in riferimento alla crescita dei valori immobiliari e alla capacità di attrarre capitali e risorse (non ultime quelle umane), in una prospettiva di competizione con altre città considerate simili (tra gli altri, Engelen et al., 2017). Mentre nelle città si sono concentrati investimenti e funzioni qualificate (Camagni, 2016) e si sono promosse politiche green e smart (Cucca, 2012), in molte di queste l'aumento dei costi abitativi ha messo in grande difficoltà i gruppi a reddito basso e precario. Tuttavia, il disagio abitativo coinvolge sempre di più anche coloro che, con un profilo qualificato e un reddito medio, vi si trasferiscono per lavoro e incontrano una crescente difficoltà a trovare un alloggio a prezzi accessibili e a godere di una qualità di vita accettabile (Wetzstein, 2017). Le condizioni di "abbordabilità" (questo il termine che abbiamo introdotto quale traduzione di *housing affordability* nel lavoro

di ricerca che è illustrato in Bricocoli e Peverini, 2024) sono sempre più critiche e un fattore particolarmente rilevante in un'ottica di giustizia rispetto alla possibilità di vivere in determinati contesti urbani per un'ampia varietà di soggetti, ma anche per le dinamiche e le prospettive di accesso al mercato del lavoro locale.

La relazione tra sviluppo urbano, accesso all'abitazione e popolazione urbana è per molti versi un tema classico della ricerca in ambito economico e territoriale (Camagni, 2016) ma, nonostante un mercato del lavoro caratterizzato da redditi tra i più bassi d'Europa e la crescente mercificazione e finanziarizzazione del mercato immobiliare, la relazione tra costi abitativi e redditi in Italia è stata sistematicamente ignorata e depoliticizzata (Storto, 2018; Tulumello e Caruso, 2021; Bricocoli e Peverini, 2024).

In questo contesto, Milano rappresenta un caso emblematico. A partire dal 2015, una nuova fase di sviluppo e crescita è segnata da caratteri per molti versi diversi e che connotano l'accesso alla casa come rilevante e complesso: la progressiva crescita della quota di proprietari, la mercificazione dell'abitazione e l'estesa finanziarizzazione del mercato immobiliare, la residualità delle politiche abitative pubbliche (Bricocoli e Coppola, 2013; Bricocoli e Savoldi, 2010; Cavicchia e Peverini, 2021).

L'Osservatorio Casa Abbordabile di Milano (di seguito OCA) a partire dal 2022 ha avviato un'attività di monitoraggio sulle dinamiche di abbordabilità nella città di Milano e nella sua più ampia regione urbana¹. Le attività di OCA consistono in un'ampia raccolta e analisi di dati relativi ai costi abitativi (affitti, costi dei mutui) e di profili e distribuzione dei redditi e salari, e in un lavoro qualitativo sul campo volto a tracciare e descrivere le conseguenze dei costi abitativi su individui, comunità e territori della regione urbana di Milano. La percezione di un crescente squilibrio tra costi abitativi e redditi nel corso dell'ultimo anno è stata al centro di una crescente attenzione mediatica e di molte narrazioni. Con OCA ci siamo dati l'obiettivo di supportare e qualificare il dibattito pubblico e scientifico attraverso la strutturazione di una base informativa essenzialmente centrata su dati quantitativi relativi al mercato immobiliare, al mercato del lavoro e allo stock abitativo. La sezione 2 illustra sinteticamente il quadro teorico e analitico dei vari approcci che sono stati adottati per "misurare" l'abbordabilità, e l'approccio; la sezione 3 descrive i materiali e i metodi della ricerca e illustra i risultati, la sezione 4 li discute alla luce del quadro teorico e delinea alcune conclusioni preliminari e direzioni di ricerca.

2 | Quadro teorico: Misurare l'abbordabilità

L'abbordabilità della casa è un concetto che va inteso come relazione tra i costi per accedere e mantenere un'abitazione e la capacità economica (in termini di flusso di risorse, ovvero reddito e salario) degli abitanti o aspiranti tali – e non è da intendersi in senso assoluto come fascia di prezzo o di offerta del mercato abitativo (*affordable housing*). In questo senso, l'abbordabilità è un fattore fondamentale per garantire la giustizia sociale e spaziale delle città (Haffner e Hulse, 2021; Cavicchia e Peverini, 2021; Peverini, 2023). Nel concetto collegato di accessibilità abitativa, o *housing accessibility* (Neuteboom e Brounen, 2011), l'abbordabilità è un fattore cruciale che indica il grado di accessibilità di una città per i nuovi arrivati, soprattutto per quelli a basso e medio reddito, che hanno bisogno di una casa. In questo modo, la città è in grado di essere (o meno) una piattaforma inclusiva per il miglioramento socio-economico o una trappola di povertà e veicolo di esclusione. Ampia parte della letteratura ha sottolineato che il concetto di abbordabilità non ha un'interpretazione univoca (si vedano, tra gli altri, Chaplin e Freeman 1999; Bramley 2012). In sintesi, il concetto di abbordabilità si riferisce alle condizioni economiche per l'accesso e il mantenimento di un alloggio da parte di famiglie in determinate condizioni socio-economiche (di solito a basso e medio reddito) in un sistema abitativo urbano e alle conseguenze sociali e spaziali delle geografie determinate dall'abbordabilità: da questo punto di vista, l'abbordabilità è un carattere misurabile di un alloggio di qualsiasi tipo (sia esso pubblico, sociale o privato) connesso alla sua qualità e alla sua ubicazione, ma anche e soprattutto al profilo degli abitanti (Cavicchia, 2021; Peverini, 2023). Operativamente, il modo in cui misuriamo dell'abbordabilità in questo articolo è confrontando l'andamento ciò che la città offre, in termini di redditi e stipendi, con ciò che viene richiesto per vivere, ovvero il prezzo o l'affitto per accedere a un'abitazione sul mercato.

¹ L'Osservatorio è promosso e finanziato dal Consorzio Cooperative Lavoratori (CCL) e dalla cooperativa Libera Unione Mutualistica (LUM) in collaborazione con il Dipartimento di Architettura e Studi Urbani (DASU) del Politecnico di Milano. Le attività di ricerca di OCA sono condotte dagli autori di questo articolo con il supporto di un comitato scientifico interdisciplinare e internazionale. Per un approfondimento sulle attività di OCA si rimanda al sito www.oca.milano.it e al volume di recente pubblicazione (Bricocoli e Peverini, 2024)

3 | Misurare l'abbordabilità: Andamento e confronto dei redditi, salari, affitti e prezzi

Il presente contributo analizza le condizioni di abbordabilità a Milano confrontando le tendenze di: reddito medio, distribuzione del reddito, andamento e distribuzione dei salari, prezzo medio di vendita per metro quadro, canone medio di affitto per metro quadro annuo. Per i redditi, ci siamo basati sui dati raccolti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze sull'IRPEF Imposta sul Reddito delle Persone Fisiche. Per quanto riguarda le retribuzioni, facciamo riferimento ai dati rilasciati dall'INPS annualmente a livello provinciale. In base agli open data messi a disposizione da INPS possiamo suddividere i lavoratori nel settore privato (non agricolo) nelle quattro qualifiche utilizzate da INPS: "Dirigente"; "Quadro"; "Impiegato"; "Operaio". Per i prezzi delle abitazioni, ci siamo basati sull'Indice dei prezzi delle abitazioni (IPAB, Indice Prezzi delle Abitazioni). Per quanto riguarda gli affitti la fonte principale è l'OMI (Loberto, 2019). Infine, l'andamento del prezzo medio di affitto per mq, del prezzo medio di vendita e del reddito netto medio sono indicizzati per gli anni 2015-2021 (i dati sul reddito del 2022 non sono ancora stati resi noti). L'adeguamento all'inflazione non è necessario dal momento che questi dati sono confrontati.

Il reddito lordo medio annuo dei contribuenti milanesi è passato da 31.705 euro nel 2015 a 35.892 euro nel 2021 (+12%). Allo stesso tempo, il reddito netto medio annuo dei contribuenti milanesi è passato da 23.290 € nel 2015 a 26.181 € nel 2022 (+13%). Nel periodo 2015-2021, la retribuzione media dei milanesi è cresciuta dell'8,46%, ma per i lavoratori con qualifica più bassa ("operai") la crescita è stata solo del 3,11%. Dal 2015 si è registrato un aumento del 40% dei prezzi medi delle abitazioni a Milano, con i prezzi delle abitazioni esistenti che sono cresciuti più di quelli delle abitazioni nuove (e che rappresentano una parte molto più consistente delle vendite). Se si considera il 2022, la crescita dal 2015 è del 50%. Per quanto riguarda il mercato degli affitti considerando i contratti OMI, le medie ponderate sono cresciute da 130 €/mq all'anno a 173 €/mq all'anno (+22,2%), trainate principalmente dalla crescita dei livelli di affitto nei contratti a lungo e medio termine.

I prezzi delle abitazioni crescono tre volte più velocemente dei redditi e dei salari, e gli affitti quasi due volte più velocemente. Ma se si considerano i salari stagnanti delle categorie medio-basse – nella classificazione ufficiale denominate "operai" (mediamente 1.410€ lordi mensili) e "impiegati" (mediamente 2.435€) che insieme rappresentano il 61% dei lavoratori milanesi – i prezzi di acquisto crescono 13,6 volte più velocemente dei salari degli "operai" e 5,8 volte più velocemente di quelli degli "impiegati"; gli affitti crescono rispettivamente 7,3 e 3,1 volte più velocemente dei salari medi di queste due categorie.

4 | Discussione e conclusioni: Milano non è una città per chi lavora

I dati mostrano che tra il 2015 e il 2021 i prezzi delle abitazioni sono cresciuti tre volte più velocemente dei redditi medi disponibili e 13,6 volte più velocemente dei salari medi netti degli operai della città. Questa tendenza, legata alla stagnazione dei redditi in Italia, espone le famiglie a basso reddito al rischio di espulsione e condiziona l'accesso a un lavoro in città alla proprietà di una casa o a un aiuto finanziario (soprattutto per chi acquista per la prima volta e per le giovani generazioni).

I nostri risultati corroborano le affermazioni teoriche secondo cui l'appropriazione della rendita fondiaria sta superando la crescita economica nel secolo attuale (Piketty, 2014), e rilevano una tendenza preoccupante a sostituire il reddito da lavoro con l'accumulo di ricchezza tramite eredità (Filandri, 2022). In base a questi dati, la capacità di Milano di accogliere una moltitudine di individui e famiglie diverse e di offrire loro fattori di moltiplicazione e combinazione di abilità, competenze e idee si è indebolita (Finker, Iveson, 2008) e, in ultima analisi, possiamo facilmente sostenere che alle condizioni attuali i redditi più bassi tenderanno ad essere sistematicamente esclusi dall'accesso al valore prodotto dall'agglomerazione urbana (Glaeser, 2011; Camagni, 2016). In linea con precedenti risultati su analoghi periodi di crescita dell'economia urbana (Camagni et al. 2002) ipotizziamo che, a causa del peggioramento dell'abbordabilità, per molti la prospettiva sia quella di spostarsi verso l'hinterland metropolitano. Ciò avverrebbe però in assenza di un governo metropolitano che garantisca adeguate condizioni di qualità urbana, servizi e mobilità (Balducci et al., 2016) anche in considerazione del fatto che le politiche comunali di Milano tendono ad agire all'interno dei confini amministrativi, mentre le dinamiche urbane tendono a rafforzare la relazione tra la città centrale e il suo *hinterland*.

Nel corso dell'ultimo anno, il rilascio di dati e le presentazioni a tappe dei dati elaborati da OCA hanno ricevuto consistente attenzione dai media e il dibattito pubblico e accademico nel suo complesso è notevolmente più vivace e informato sui diversi fattori che fanno del mercato della casa una questione centrale per le politiche abitative e per il futuro della città. Nella primavera del 2023, e poi a più riprese, gli studenti universitari hanno protestato con insistenza contro gli affitti alti, ponendo alla ribalta la questione dell'abbordabilità e chiedendo una maggiore sensibilità sul tema del costo degli alloggi come minaccia al

diritto all'istruzione. Al contempo, in questi ultimi mesi, l'abbordabilità della casa è stata riconosciuta a pieno titolo come un fattore strategico per lo sviluppo economico e il funzionamento del sistema produttivo, così come riconosciuto dal neoeletto presidente di Confindustria nel suo discorso di insediamento lo scorso maggio. È in questa direzione che la ricerca di OCA proseguirà, con crescente attenzione alle condizioni e alle prospettive del mercato del lavoro, più che di quello immobiliare.

Tuttavia, nonostante la crescente sensibilità sul tema dei costi abitativi, siamo ancora lontani dal vedere un reale cambiamento nell'introduzione di strumenti politici più adeguati o nella prospettiva di una politica abitativa più efficace (e inclusiva), e anche banalmente di una grammatica di base sull'abbordabilità.

In questa prospettiva, a valle di un primo anno di attività, il programma di lavoro di OCA è fortemente orientato a mettere sotto osservazione la regione urbana. Non già la città metropolitana, ma l'insieme dei comuni che intessono relazioni significative e rilevanti di pendolarismo e di gravitazione sulla città. Allargare lo sguardo oltre i confini della città di Milano appare essenziale per poter considerare al meglio come variano le condizioni di abbordabilità della casa al variare della dislocazione spaziale nel contesto più ampio. Indubbiamente, insieme alla definizione semplificata dell'abbordabilità corrispondente a un terzo del reddito disponibile, sarà fondamentale tenere in considerazione fattori che incidono considerevolmente sul quadro di vita delle persone. I costi e i tempi di percorrenza connessi al pendolarismo insieme alle condizioni di accesso e la qualità dei servizi in altri comuni di residenza alternativi a Milano costituiscono certamente fattori rilevanti da contemplare tanto nella raccolta ed elaborazione di dati e indici di riferimento quanto nella discussione che intendiamo alimentare con una pluralità di attori.

Riferimenti bibliografici

- Balducci A., Curci F., Fedeli V., Pucci P. (2016), "Milano, post-metropoli?", *Territorio*, 76(1): 35-45.
- Bramley G. (2012) "Affordability, poverty and housing need: Triangulating measures and standards", *Journal of Housing and the Built Environment*, 27(2): 133-151.
- Bricocoli M., Coppola A. (2013), "Sguardi oltre le retoriche. Politiche e progetti per la casa a Milano", *Territorio*, n. 62, p. 20-27.
- Bricocoli M., Savoldi P. (2010), *Milano Downtown*, Milano: Et al./edizioni.
- Bricocoli M., Salento A. (2019), "Housing and the grounded city: rent extraction and social innovations". In Barbera F., Rees Jones I. (Eds.), *The Foundational Economy and Citizenship: Comparative perspectives on civil repair*, Policy Press.
- Bricocoli M., Peverini M. (2024), *Milano per chi? Se la città attrattiva è sempre meno abbordabile*, Siracusa: Letteraventidue.
- Brown C., Purcell M. (2005), "There's nothing inherent about scale: political ecology, the local trap, and the politics of development, in the Brazilian Amazon", *Geoforum*, 36: 607-624.
- Camagni R. (2016), "Urban development and control on urban land rents", *Annals of Regional Science*, 56: 597-615.
- Camagni R., Gibelli M. C., Rigamonti P. (2002), *I costi collettivi della città dispersa*, Alinea: Firenze.
- Chaplin R., Freeman A. (1999), "Towards an accurate description of affordability", *Urban Studies*, 36(11): 1949-1957.
- Collettivo per l'Economia Fondamentale (2022), *Prima i fondamentali. L'economia della vita quotidiana tra profitto e benessere*, Feltrinelli, Milano. <https://fondazionefeltrinelli.it/schede/prima-i-fondamentali/>
- Cucca R. (2012), "The unexpected consequences of sustainability. Green cities between innovation and ecogentrification", *Sociologica*.
- Engelen E., Froud J., Johal S., Salento A., and Williams K. (2017), "The grounded city: from competitiveness to the foundational economy", *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 10(3): 407-423.
- Filandri M. (2022), *Un lavoro non basta*, Bari: Laterza.
- Glaser, E. (2011). *Triumph of the city: How urban spaces make us human*. Pan Macmillan.
- Haffner M., Hulse K. (2021), "A fresh look at contemporary perspectives on urban housing affordability", *International Journal of Urban Sciences*, 25(1): 59-79.
- Loberto M. (2019), "Il mercato degli affitti nelle città italiane: un'analisi basata sugli annunci online", *Banca d'Italia Working Papers*, n. 1228.
- Neuteboom P., Brounen D. (2011), "Assessing the accessibility of homeownership market", *Urban Studies*, 48(11): 2231-2248.
- Peverini M. (2021), "Grounding urban governance on housing affordability: a conceptual framework for policy analysis. Insights from Vienna", *Partecipazione e Conflitto*, 14(2): 848-869.

- Peverini M. (2023), *Promoting rental housing affordability in European cities. Learning from the cases of Milan and Vienna*, London: Springer.
- Piketty T. (2014), *Capital in the Twenty-First Century*, Harvard: Harvard University Press.
- Storto G. (2018), *La casa abbandonata. Il racconto delle politiche abitative dal piano decennale ai programmi per le periferie*, Officina edizioni: Roma.
- Tulumello S., Caruso N. (2021), “[La Casa non è più sexy in Italia]. The Absent Politicization of Housing in Italy, Insights from Turin”, *Partecipazione e conflitto*, 14(2): 870-895.
- Viesti G. (2021), *Centri e periferie. Europa, Italia, Mezzogiorno dal xx al XXI secolo*, Bari: Laterza.
- Wetzstein S. (2017), “The global urban housing affordability crisis”, *Urban Studies* 54(14): 3159–3177.

Rigenerazione urbana partecipata nell'edilizia residenziale pubblica: prima applicazione ai quartieri collinari a Genova

Fabrizio Bruno

Università degli Studi di Genova | Scuola Universitaria Superiore IUSS Pavia
DICCA – Dipartimento Ingegneria Civile, Chimica e Ambientale
E-mail: fabrizio.bruno@edu.unige.it

Maria Cristina Lobascio

Università degli Studi di Genova
DICCA – Dipartimento Ingegneria Civile, Chimica e Ambientale
E-mail: mariacristina.lobascio@edu.unige.it

Federica Paoli

Università degli Studi di Genova | Scuola Universitaria Superiore IUSS Pavia
DICCA – Dipartimento Ingegneria Civile, Chimica e Ambientale
E-mail: federica.paoli@edu.unige.it

Abstract

Le politiche di governo della città sono oggi chiamate ad affrontare le sfide poste dal cambiamento climatico, dalla crisi demografica e dalla transizione tecnologico-digitale. In tale frangente, alla pratica urbanistica sempre più si richiede di assumere una prospettiva analitica e operativa di natura socio-ecologica. In quest'ottica, è necessario guardare ai progetti di rigenerazione come cantieri aperti, tesi a traguardare nuove ecologie territoriali che pongano parimenti al centro la mitigazione e l'adattamento climatico, la giustizia sociale e l'accesso equo a risorse e servizi. Attenzione particolare deve essere riservata a quei contesti i cui abitanti spesso sono esclusi dai processi decisionali, pur essendo loro i portatori di saperi e bisogni, nonché i beneficiari diretti degli interventi. Il paper intende presentare alcune iniziali attività sviluppate in due ambiti di edilizia residenziale pubblica del comune di Genova.

Parole chiave: rigenerazione, partecipazione, edilizia residenziale pubblica

1 | Introduzione

Le politiche di governo della città sono oggi chiamate a intervenire in merito al cambiamento climatico, alla crisi demografica e alla transizione tecnologico-digitale. Onde evitare che l'intervento di pianificazione sia foriero di polarizzazioni e paradossi a discapito della popolazione e della vita pubblica – tra cui disuguaglianze sociali e ambientali, stratificazione, disaffezione e perdita di fiducia, diseconomie, ecc. – la pratica urbanistica deve innanzitutto assumere una prospettiva di analisi e operativa socio-ecologica. In quest'ottica, è necessario guardare ai progetti di rigenerazione come cantieri aperti, tesi a traguardare nuove ecologie territoriali che pongano parimenti al centro la mitigazione e l'adattamento climatico, la giustizia sociale e l'accesso equo a risorse e servizi. Con il termine rigenerazione urbana si intende un processo multidisciplinare e multi-concettuale che, riflettendo l'evoluzione avvenuta in capo alla cultura urbanistica, “obbliga ad andare oltre le più frequenti e note nozioni di “recupero”, “riuso” e anche “riqualificazione”, intesa quest'ultima come un'azione, pubblica e/o privata, che determina un accrescimento di valori economici, culturali, sociali in un contesto urbano o territoriale esistente” (Mantini, 2013). In tal senso, la rigenerazione deve perseguire il “miglioramento delle condizioni urbanistiche, abitative, socioeconomiche, ambientali e culturali degli insediamenti umani, mediante strumenti di intervento elaborati con il coinvolgimento degli abitanti e di soggetti pubblici e privati interessati” (Regione Puglia, 2008). L'intervento edilizio, inteso nella sua definizione originaria, quindi, non è più il centro del programma, bensì una sua componente funzionale a promuovere migliori condizioni di vita nelle comunità locali e nell'area in cui si opera. A tal riguardo, cruciale è il coinvolgimento degli stakeholder e degli attori locali nel processo decisionale, raccogliendone le istanze, mettendo a fattor comune conoscenze e competenze, attivando forme di cittadinanza attiva e innovazione sociale.

Alla luce di questo background, il paper intende definire un approccio metodologico multidisciplinare per la realizzazione di micro-azioni partecipate in ambito di edilizia residenziale pubblica (ERP). Tale

metodologia si sviluppa a partire da una prima fase di disamina della letteratura scientifica e di esperienze virtuose in progetti di rigenerazione a livello nazionale ed europeo. Successivamente, il contributo propone un approccio di analisi del caso studio che raccoglie e incrocia dati oggettivi con quelli derivanti dall'utilizzo di metodi partecipativi, garantendo una costruzione congiunta di conoscenza e una risignificazione del territorio di intervento. In tal senso, la metodologia stimola l'inclusione attiva degli stakeholder e degli attori locali nel processo di pianificazione e mantenimento del progetto, nonché nella promozione di durabilità dei suoi prodotti. Il paper presenta alcune iniziali attività sviluppate in due quartieri ERP del comune di Genova.

2 | Rigenerazione partecipata

Rigenerare quartieri ERP significa prendere atto di fragilità sistemiche (carenza di servizi, precarietà degli assetti infrastrutturali e ambientali, marginalità sociale) e dure contraddizioni; comporta la raccolta dei lasciti di processi sovralocali poco lungimiranti (es. periferizzazione, finanziarizzazione dei processi insediativi, indebolimento del governo pubblico, arretramento del welfare state, ecc.), regolazioni obsolete e, soprattutto, interventi tecnico-ortopedici privi di visione sistemica. Ad oggi, le buone pratiche sollecitano interventi di ricerca-azione capaci di cogliere la complessità della realtà, resistendo alla cogente tentazione di adoperare soluzioni preconfezionate, dando impulso all'attivazione delle risorse locali in ottica di innovazione territoriale e gestione integrata. In tale scenario, l'adozione di approcci partecipativi in tutte le fasi tipiche della pianificazione e definizione di progetto rappresenta lo strumento principe al fine di garantire che la rigenerazione raggiunga obiettivi coerenti e rispondenti alle diverse realtà territoriali. La partecipazione degli stakeholder e degli attori locali – in questa sede intesa come l'opera tesa allo stabilire un'influenza e un controllo condiviso su iniziative di sviluppo, decisioni e risorse – mira al superamento delle tradizionali logiche top-down di governo del territorio; incentiva responsabilità sociale e promuove processi di empowerment (decentramento di potere) ed empowering (costruzione di potere) a favore degli stakeholder e attori locali coinvolti direttamente o indirettamente. Quando il contesto di studio-intervento include quartieri marginali, l'apertura di piattaforme di cooperazione e negoziazione multi-attore e multilivello sono anche occasione per 1_ribaltare il paradigma urbanistico che distingue centralità-periferia; 2_contrastare i processi di disembedding, riconoscendo pratiche di riappropriazione dello spazio, risignificazione e produzione di luoghi; 3_ripristinare la fiducia degli attori locali nei processi civici e democratici (Benvenuto et al., 2023; Calvaresi et al., 2023).

La letteratura scientifica è ormai pressoché unanime nel valorizzare i processi di governance inclusiva, di riconoscimento o di facilitazione di progettualità e politiche “dal basso”; dai contributi di ricerca, però, sono riscontrabili svariate barriere alla buona attivazione e mantenimento della partecipazione, di pertinenza: della sfera politico-amministrativa; delle caratteristiche organizzative e delle prassi tipiche di ogni stakeholder; dei meccanismi di collaborazione; del funzionamento del singolo individuo (Ganeshu et al., 2023). In tal senso, è interessante notare il paradosso per cui, se da una parte, stia avvenendo un processo di mainstreaming della partecipazione (anche se a rilento), dall'altra, il garantire buona gestione (nei termini di ingaggio degli attori, mantenimento della partnership e sostenibilità dei risultati) di pratiche partecipative sia pressoché ancora oggi una domanda aperta. In Italia, il costruito è talvolta interpretato analogicamente, comportandone uno svuotamento di significato. La partecipazione, invece, richiede l'adozione di framework e l'applicazione di procedure chiare e ricorsive, i cui elementi di base – e la combinazione di questi – vengono adeguatamente operazionalizzati e ponderati. Le tipiche fasi di processo sono: A. individuazione e caratterizzazione degli stakeholder e degli attori locali, a livello di gruppi economici, sociali, culturali, istituzionali; in tale frangente, secondo il modello della Quintupla Elica dell'Innovazione, i partecipanti al tavolo della progettazione sono l'amministrazione a vari livelli di scala, la ricerca, l'industria e il terzo settore, le comunità del luogo, l'ambiente circostante; B. formulazione di una visione condivisa che pertenga lo sviluppo a scala di intervento; C. definizione delle priorità; D. elaborazione di un piano d'azione a breve, medio e lungo termine; E. costituzione di gruppi di lavoro per l'attuazione del piano d'azione; F. comunicazione e interazione con tutti gli attori delle comunità locali; G. valutazione finale del processo. Fasi trasversali: comunicazione e monitoraggio. Come gli stakeholder e gli attori locali sono coinvolti nelle varie fasi di processo può cambiare sensibilmente in relazione ai livelli di partecipazione che sono promossi/garantiti; tradizionalmente: *informazione passiva (giornali, dépliant, televisioni locali) o interattiva (gli sportelli informativi, i siti Web interattivi, il Consiglio Comunale aperto, ecc.); *consultazione, ossia un ascolto mirato a ottenere risposte indirizzate alla soluzione di problemi specifici, di tipo aperto o strutturato su alternative ben definite (tecniche: questionari, interviste, focus groups tematici, ecc.); *coinvolgimento attivo o progettazione partecipata che mira alla cooperazione, co-decisione o, talvolta, alla

delega. In relazione al grado di coinvolgimento, così come al tipo di stakeholder e attori locali coinvolti, alle norme sociali e culturali del contesto di studio-intervento, agli eventi passati (esperienze negative?) e risorse a disposizione (tempo, finanziamenti ed expertise), sono accuratamente selezionati metodi, tecniche e strumenti da utilizzare.

3 | Metodologia

Il contributo propone una metodologia multidisciplinare di rigenerazione urbana di quartieri ERP, tale da integrare aspetti sociali, economici, ambientali, fisici e quantitativi dello spazio urbano, contribuendo a definire la prospettiva futura del territorio. L'approccio prevede la stretta collaborazione e sinergia tra pubblica amministrazione, imprese e terzo settore, enti locali, università e cittadinanza (Quintupla Elica dell'Innovazione), con l'obiettivo di co-progettare interventi che siano inclusivi (a favore di capitale sociale, coesione, senso di appartenenza e responsabilità) e sostenibili (nei termini di efficientamento energetico, tutela del patrimonio esistente, nuova occupazione e attrazione di investimenti privati e pubblici).

Inizialmente è svolta una disamina della letteratura scientifica e delle esperienze virtuose in progetti di rigenerazione a livello europei per la definizione di un catalogo di buone pratiche, di cui in Figura 1 si riporta una selezione delle voci presenti.



Figura 1 | Elaborazione grafica del catalogo delle buone pratiche.

Successivamente, sono raccolti dati ambientali, urbanistici e socioeconomici (fase conoscitiva). A questo stadio di avanzamento del processo, i metodi e gli strumenti a cui ci si affida sono: approfondimento degli strumenti urbanistici vigenti e delle iniziative intraprese e/o previste nell'area di studio-intervento; ciclo di sopralluoghi; attività di osservazione sul campo. La metodologia integra e arricchisce lo studio degli indicatori oggettivi con i dati derivanti dalla strutturazione e somministrazione di questionari e interviste semi-strutturate, differenziate per le diverse categorie di stakeholder e attori locali che scaturiscono da un attento processo di mappatura sociale del territorio. I dati che emergono dal territorio sono quindi rielaborati, sistematizzati e analizzati, individuando opportunità e problematiche contestuali (fase analitica). A tal riguardo, sono vari i metodi e le metodologie a cui fare ricorso: studi demografici; mappatura dell'area; modellazione urbana; simulazioni del traffico; individuazione di attività e servizi pubblici; valutazione degli impatti sociali e ambientali e strumenti di analisi organizzativa (SWOT, PEST, PESTEL). Tale approccio di incrocio tra i dati oggettivi-soggettivi permette la mappatura di esigenze, bisogni, aspettative e interessi degli stakeholder e degli attori locali e consente l'identificazione degli obiettivi prioritari e la valutazione della fattibilità tecnica, economica e sociale degli obiettivi.

La fase di pianificazione rappresenta il momento in cui, per ciascuna delle problematiche e degli obiettivi individuati precedentemente, si co-progettano una serie di strategie di intervento e/o politiche. È necessario

che il processo di rigenerazione non trascuri i principi di durabilità, sviluppo sostenibile e salvaguardia delle risorse, integrando soluzioni tecniche e tecnologie innovative. Occorre valutare a priori gli impatti degli interventi proposti sull'ambiente, sulla società e sull'economia, identificando le risorse necessarie per la realizzazione e gestione delle opere e ricercando soluzioni che massimizzino i benefici e limitino gli effetti negativi. Inoltre, è importante prevedere un sistema di monitoraggio costante del progetto e del suo impatto attraverso l'attivazione di meccanismi di feedback e il coinvolgimento degli stakeholder e degli attori locali per verificare l'efficacia nel raggiungimento degli obiettivi prefissati. Questo rende possibile, inoltre, apportare correzioni e miglioramenti in itinere alle opere, garantendo così un impatto positivo (sperato) sulle comunità e sull'ambiente.

4 | Caso studio

La metodologia, applicata ai quartieri collinari di Ca' Nova e San Pietro, siti a Prà (GE), è finalizzata a restituire all'Amministrazione municipale un progetto urbanistico che guarda alla rigenerazione dei suddetti due quartieri ERP del comune di Genova, non interamente valorizzati e la cui popolazione è storicamente solo di rado coinvolta nel processo decisionale.

Nell'ambito delle fasi conoscitiva e analitica (Fig. 2), sono stati approfonditi gli strumenti urbanistici vigenti e le informazioni in essi contenute sono state sistematizzate mediante le analisi SWOT e PEST; da ciò è riscontrabile come i casi studio siano caratterizzati da carenza di servizi e luoghi di aggregazione tali da rispondere adeguatamente alle esigenze primarie delle comunità locali. Per quanto concerne i metodi partecipativi, è stato redatto e somministrato alla cittadinanza un questionario di indagine relativo a una vasta gamma di variabili e costrutti urbanistici che interessano i quartieri di Ca' Nova e San Pietro.

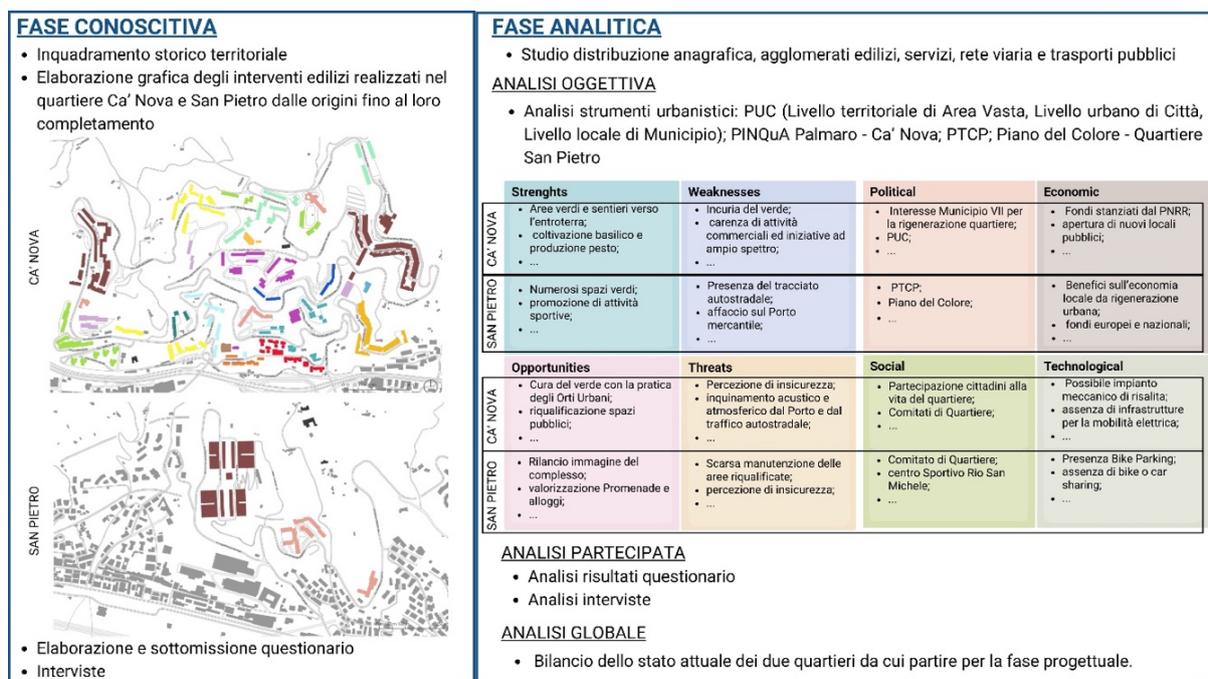


Figura 2 | Fase conoscitiva e analitica.

Al fine di includere più attori possibili all'interno del processo decisionale (e aumentare la rappresentatività del campione), il range di compilazione del questionario è stato esteso, oltre che ai residenti e alle attività pubbliche che vi hanno sede, anche a chi è solito frequentare i due quartieri e può fornirne un riscontro attendibile. Il questionario è stato pensato per sei diverse categorie di utenti, aventi ciascuna il proprio set di domande specifiche e rivolte distintamente all'area di Ca' Nova oppure a San Pietro. Dall'analisi dei risultati del questionario, in particolare, la qualità di vita in entrambi i quartieri è descritta come mediocre/buona, con un 50% degli abitanti che vorrebbe cambiare quartiere, ma rivaluterebbe l'opzione se venissero intraprese azioni migliorative sugli aspetti carenziali. Sia a Ca' Nova che a San Pietro sono stati segnalati immobili, aree verdi, piazze o altri spazi pubblici da riqualificare, in particolare gli spazi gioco per i bambini e le aree verdi, tra cui il terreno ex San Giorgio a valle del quartiere San Pietro. Nelle due realtà, si conferma la carenza di servizi, sia essenziali che attrattivi (che comporta un significativo disagio nei partecipanti lo

studio nei termini fisico-spaziali, di organizzazione della vita quotidiana e psicosociali), con la necessità di potenziare quelli ricreativi, di aggregazione, i locali commerciali, i bar e i punti ristoro, ma anche promuovere maggiori eventi e iniziative culturali o all'aria aperta per valorizzare il contesto naturalistico e attirare visitatori/turisti. Riguardo le prospettive energetiche, tutti concordano sulla necessità di coinvolgere le comunità per migliorare l'efficienza energetica dei due quartieri, a patto di ricevere sostegno finanziario o incentivi. Alcuni commenti, inoltre, rimarcano la necessità di valorizzare maggiormente i quartieri collinari, incrementare le attività commerciali e promuovere l'aspetto naturalistico e della sentieristica.

Successivamente, si sono svolte anche diverse interviste semi-strutturate all'Amministrazione, in particolare con il Presidente e alcuni esponenti della Giunta del Municipio VII Ponente, finalizzate ad arricchire e integrare gli interventi proposti dagli stakeholder e dagli attori locali, sondandone anche l'effettiva attuabilità. La fase di co-progettazione, che tenta di fornire soluzioni innovative per il rilancio dei quartieri, individua proposte di rigenerazione che partono da quelli che si dimostrano i punti di forza dei due quartieri, in accordo con le istanze avanzate da parte dei cittadini. La promozione di attività sportive e di intrattenimento outdoor (es. percorsi escursionistici), sia all'interno dei quartieri che a partire da essi verso l'entroterra, nonché la riorganizzazione e il miglioramento delle numerose aree verdi già presenti sul territorio, sono scaturiti dall'indagine come tra gli obiettivi strategici principali (condivisi tra tutti gli attori della Quintupla Elica). Inoltre, per quanto concerne le numerose richieste dei residenti riguardo l'apertura di servizi e attività pubbliche, il progetto recepisce le direttive del PUC e le iniziative orientate in tal senso. Per garantire la sopravvivenza dei suddetti servizi pubblici, nel corso della progettazione si è puntato ad aumentare l'attrattività economica ed esperienziale dei quartieri. In Figura 3 sono indicati, per ciascun quartiere, gli interventi che compongono il progetto urbanistico e, tra questi, una nuova modalità di collegamento tra quartieri collinari, così da incentivarne la conoscenza e fruizione (Fig. 3).



Figura 3 | Masterplan proposte progettuali.

In conclusione, dato il forte interesse riscontrato nell'Amministrazione Comunale nei termini di visione metodologica, futuri prosegui potrebbero andare a consolidare ed espandere ulteriormente la rete di soggetti coinvolti nel processo, al fine di attivare modalità di collaborazione più stabile nel tempo. In tal senso, potrebbero essere proposte attività di sensibilizzazione e formazione dedicate alle fasce più giovani, nonché laboratori di co-pianificazione grazie a cui sviluppare proposte progettuali sostenibili, concrete e condivise che puntino anche ad altri aspetti dei quartieri ERP non ancora considerati.

Si auspica che, visto l'attuale coinvolgimento del territorio in piani e progetti nazionali ed europei, sia possibile reperire ulteriori fondi e finanziamenti da destinare alla rigenerazione di questi e di altri casi studio; la replicabilità della metodologia e la creazione di sinergie tra progetti distinti possono essere valide strategie

per affrontare le sfide della rigenerazione urbana a scala più ampia, promuovendo uno sviluppo sostenibile ed inclusivo dell'intero territorio.

Attribuzioni

§ 1 di Lobascio e Paoli, § 2 di Bruno e Lobascio, § 3 tutti gli autori, § 4 tutti gli autori.

Per Bruno F. e Paoli F. il lavoro è stato condotto durante il Dottorato nazionale in Sustainable Development and Climate Change (www.phd-sdc.it).

Riferimenti bibliografici

Mantini P. (2013), “Rigenerazione urbana, resilienza, re/evolution profili giuridici”, in *Atti del XXVIII Congresso dell'Istituto nazionale di urbanistica*, Roma.

Regione Puglia (2008), “Norme per la rigenerazione urbana”, *l. regionale 29 luglio 2008, nr. 21*.

Benvenuto C., Cappelletti C., Cogliatti Dezza V., Eroo K., Fontana M. et al. (eds., 2023), *Periferie più giuste*, Legambiente, Modena.

Calvaresi C., Cognetti F. (2023), “La rigenerazione urbana è apprendimento”, in *Tracce Urbane*, n.13, pp.45-66.

Ganeshu P., Fernando T., Keraminiyage K. (2023), “Barriers to, and Enablers for, Stakeholder Collaboration in Risk-Sensitive Urban Planning: A Systematised Literature Review”, in *Sustainability*, n.15, 4600.

Riconoscimenti

Tale ricerca si inserisce nell'ambito di una collaborazione in corso tra UniGe-DICCA (Dipartimento di Ingegneria Civile, Chimica e Ambientale) – Equipe di Tecnica e Pianificazione Urbanistica – e il Municipio VII Ponente di Genova.

Un Community Land Trust in Italia. Il caso di Porta Palazzo a Torino

Silvia Cafora

Politecnico di Torino

Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio-DIST

Email: silvia.cafora@polito.it

Abstract

Questa ricerca vuole mettere in discussione le forme dell'abitare insostenibile introducendo un'analisi dello strumento Community Land Trust -CLT- come possibilità per scardinare i meccanismi mercificatori del bene casa (Davis, 2010). Il CLT propone infatti un'alternativa capace di tutelare il patrimonio immobiliare e fondiario dagli schemi del profitto attraverso una governance della cura e lo sviluppo di case inclusive economicamente e socialmente.

Strumento grassroot nato negli Stati Uniti per tutelare le terre comuni, si è ormai affermato anche in Europa per la tutela e la produzione di immobili no profit, principalmente in Regno Unito, a Bruxelles, in Francia con gli *Organismes Foncières Solidaires* e anche in sud Europa con un primo progetto realizzato in Catalunya.

In Italia, la Fondazione di Comunità di Porta Palazzo di Torino si trova nel processo di realizzazione del primo CLT nazionale, qui descritto e problematizzato dell'autrice con l'intento di far emergere il ruolo e i limiti dell'attivismo civico nel proporre alternative atte a produrre una inedita strategia - giuridica, economica, sociale e di governance- e un progetto abitativo che risponde sia alle necessità degli abitanti del quartiere in criticità abitativa, sia alla necessità di salvaguardare e implementare il bene comune della città. Osservazioni in itinere di un modello per l'abitare no profit e demercificatorio in gestazione che hanno l'obiettivo di sostenere il processo in atto, riflettendo sui suoi limiti e le sue possibilità anche attraverso la comparazione con progettualità simili nate nel sud Europa e in particolare in Catalunya.

Parole chiave: Community Land Trust; attivismo civico; housing de commodification-affordability; Turin

Gli ultimi quindici anni del ventunesimo secolo vedono le aree urbane e in particolare le città attrattive caratterizzate da disuguaglianze sempre più acute e cangianti, frutto di un processo di decostruzione delle forme di welfare e di smantellamento del bene comune, primo fra tutti la casa.

Visto il cronicizzarsi delle crisi, dall'imposizione del nuovo regime climatico (Latour, 2020), al colonialismo interiore (Stengers, 2016), all'allargamento della fragilità sociale connesso alla casa¹, risulta urgente problematizzare e mettere in discussione il sistema di welfare nazionale, familistico (Arbaci, 2023; Kemney, 2001), che caratterizza un *housing system* sempre più escludente.

Questo articolo partendo da un inquadramento delle criticità di accesso alla casa in un paese in cui l'8,7% della popolazione (5.2 milioni di persone)² subisce un sovraccarico del costo abitativo (Peverini, Bricocoli, 2023), introduce lo strumento del Community Land Trust (CLT) come possibilità di invertire simili processi, riconnettendo il tema dell'abitare a quello dei diritti. Il CLT propone infatti un'alternativa per tutelare il patrimonio immobiliare e fondiario dagli schemi del profitto attraverso una governance della cura e lo sviluppo di case inclusive economicamente e socialmente, una possibile strategia per scardinare i meccanismi mercificatori del bene casa (Davis, 2010). Con l'occasione dell'inesco del primo CLT nazionale a Torino, l'articolo si propone di analizzare e problematizzare, l'aderenza del CLT alle peculiarità dei territori nazionali, il ruolo e i limiti dell'attivismo civico nel proporre alternative abitative, rinnovate ecologie pubblico-comunità, e possibili paradigmi proprietari come strumenti di riscatto sociale.

Quest'analisi si situa all'interno di una più ampia ricerca che si interroga su possibili strategie atte a produrre abitare affordable e collaborativo, a demercificare beni fondiari e patrimoniali in risposta ad una cultura neoliberista della casa, che caratterizza il nostro paese e che fa della casa un bene cassaforte del welfare familiare producendo crescenti disparità abitative.

¹ Crescente percentuale di nuclei in "grande difficoltà" o "in difficoltà" ad arrivare alla fine del mese (to make ends meet). 25% in Italia a fronte del 15% di Austria e Francia. (*The State of Housing in Europe 2023. Housing Europe*)

² Eurostat, 2022.

In particolare in Italia, come in molti paesi del sud Europa caratterizzati da un welfare dualistico e polarizzato (Siatsia, 2024), si è sostenuto, dal secondo dopoguerra in poi, l'accesso alla proprietà privata dell'abitazione come strumento per contrastare l'instabilità sociale. Scelta suggerita anche dalla Costituzione (art. 47,co. 2, Cost)³, che ha prodotto da un lato la decostruzione di strumenti di intervento pubblico sul tema e il conseguente sviluppo di un sistema abitativo a regolazione debole, e dall'altro una progressiva marginalizzazione culturale della casa come bene comune con un suo valore d'uso, in locazione, piuttosto che un valore economico o finanziario (Rolnik, 2019). Il risultato è un processo di vendita sotto-mercato di circa 155.000 alloggi pubblici (dal 1993 al 2006)⁴, la presenza di 48.000 case popolari non utilizzate per mancata manutenzione e circa 650 mila famiglie (circa 1,4 milioni di persone) nelle graduatorie comunali (Cafora, Larena, Vitale, 2024). A seguito di questi processi politici e culturali emerge soprattutto fra le giovani generazioni, il desiderio di una casa in proprietà⁵ come bene che produce stabilità in una vita precaria (Cafora et al, 2024) ma con lucidità e consapevolezza molti di loro (uno su cinque, secondo la ricerca Abitare Fluida) affermano che non sarà un obiettivo raggiungibile nel loro futuro.

Questa ricerca si interroga su possibili forme di stabilità abitativa in contrasto al precariato che caratterizza la vita residenziale della popolazione in alcune città attrattive italiane guardando a forme proprietarie, di governance e tipologiche alternative⁶.

I CLT sono organizzazioni senza scopo di lucro, gestite localmente su base democratica per rendere possibile e preservare l'accesso alla terra e al patrimonio edilizio quali beni comuni. Nascono da pratiche community-led, ma sono sempre più recepite come un istituto di *urban planning* dalle amministrazioni pubbliche (Vercellone, 2020). I CLT oggi sono uno strumento utilizzato sia da comunità auto-organizzate che da attori no profit, e anche da municipalità. Il principio fondamentale alla base del modello CLT è la divisione della proprietà fondiaria dalla proprietà degli edifici (Davis, 2010). I terreni, affidati *in trust*, appartengono al CLT e non vengono mai venduti, mentre gli edifici appartengono a soggetti di vario genere: associazioni, cooperative, individui. Il trust è un modello proprio del diritto anglosassone.

I CLT creano comunità attorno al singolo progetto, aggregando un fascio di attori utili alla produzione, alla gestione e alla tutela del nuovo spazio condiviso.

Strumento grassroot nato negli Stati Uniti per tutelare le terre comuni, i CLT si sono ormai affermati anche in Europa per la tutela e la produzione di immobili no profit e case abbordabili principalmente nel Regno Unito, a Bruxelles, in Francia con gli *Organismes Foncières Solidaires* e anche in sud Europa con un primo progetto realizzato in Catalunya.

In Italia, la Fondazione di Comunità di Porta Palazzo di Torino si trova nel processo di realizzazione del primo CLT nazionale.

Si tratta di un progetto pioniero che questo articolo descrive in itinere per comprenderne limiti e possibilità. Situato nel quartiere di Aurora/Porta Palazzo, si sta occupando di produrre una inedita strategia, giuridica, economica, sociale e di governance, che risponde sia alle necessità degli abitanti del quartiere in criticità abitativa, sia alla necessità di salvaguardare e implementare il bene comune della città.

Il nuovo CLT di Porta Palazzo viene infine messo in tensione con il primo CLT prodotto in Catalunya, La Titaraña due progetti profondamente differenti che il comune intento, ovvero la produzione di case accessibili, inclusive e demercificate attraverso l'utilizzo del modello del CLT in Sud Europa permette alla comparazione di essere fonte di riflessioni.

La metodologia utilizzata è di carattere misto e comprende uno studio della letteratura sul tema generale del CLT; un'osservazione partecipante da parte dell'autrice dell'iter di produzione del CLT torinese iniziata a marzo 2023; l'utilizzo di fonti orali con interviste semi-strutturate ai membri della Fondazione di Comunità di Porta Palazzo (Karl Kramer, Santiago Gomes); ad Antonio Vercellone, docente di giurisprudenza presso

³ In Italia, il diritto alla casa non è sancito dalla Costituzione. L'unico riferimento normativo è contenuto nell'art. 47, co. 2, Cost., che attribuisce alla Repubblica il compito di favorire l'accesso del risparmio popolare alla proprietà.

⁴ Processo di dismissione pubblica approvato dalla Legge L. n. 560/1993.

⁵ La ricerca Abitare fluido, il diritto alla casa nelle metropoli per le nuove generazioni, coordinata dall'autrice nel 2023-2024 per Fondazione Giangiacomo Feltrinelli con Fondazione Housing Sociale, Fondazione Cariplo, Fondazione Intesa San Paolo, CRT, rivela che il 96% dei giovani partecipanti alla ricerca dichiara che desidera una casa in proprietà. Uno su cinque di loro dichiara in seguito che la casa in proprietà non sarà un obiettivo raggiungibile nel futuro.

⁶ Per inquadrare il problema, il primo rapporto OCA (Bricocoli, Peverini, 2023) riporta che nel periodo 2015- 2021 i prezzi medi delle abitazioni sono cresciuti del 41%, gli affitti medi del 22%, mentre il reddito medio è cresciuto del 12% e la retribuzione media del 13% allargando ulteriormente la forbice con prezzi e affitti.

l'università degli studi di Torino ed esperto in materia di CLT; a membri della fondazione catalana LaDinamo⁷; e a Geert De Pauw membro del CLTB Bruxelles⁸.

Osservazioni in itinere di un modello per l'abitare no profit e demercificato in gestazione che hanno l'obiettivo di sostenere il processo in atto, riflettendo sui suoi limiti e le sue possibilità.

Il *Community Land Trust*: una strategia per demercificare beni fondiari e patrimoniali tramite una *governance* condivisa della cura

Sin dalla sua introduzione, il modello dei CLT è stato concepito come un dispositivo amministrativo, volto a rafforzare il potenziale e le responsabilità delle comunità locali, per contrastare l'ingiustizia socio-spaziale relativa all'accesso a terreni e proprietà in territori rurali e nelle città. Tale modello è diffuso principalmente negli Stati Uniti, dove ci sono più di 200 progetti, distribuiti in 45 stati. Ha preso piede anche in Canada, Inghilterra, Scozia, Australia, Kenya, e ora sta trovando la sua strada in tutta Europa – Belgio, Olanda, Francia, Italia, Spagna.

La storia dei CLT inizia con le teorie di Henri George e la città giardino di Ebenezer Howard. Negli anni '60 del secolo scorso continua la sua diffusione nel contesto delle lotte emancipatorie delle comunità di agricoltori afroamericani nel sud degli Stati Uniti al fine di contrastare il fenomeno della gentrificazione e il progressivo *enclosure of common lands*, che implicava lo smembramento di un modello sociale (Bunce, 2016). Ma è negli anni '80-'90 che il modello ha uno sviluppo sostanziale. Sempre negli Stati Uniti, e grazie a Bernie Sanders, i CLT saranno inclusi nell'*Housing and Community Development Act* del 1992 (Davis, 2010; Lenna, 2019). Oggi la strategia propria del modello dei CLT viene utilizzata dalle comunità sia nei territori rurali, come strumento per contrastare forme di gentrificazione e 'turistificazione' (secondo case) e per rafforzare le reti comunitarie in zone a bassa densità insediativa, sia nei centri cittadini come strumento per allargare l'accessibilità ai beni.

Da un punto di vista concettuale, i CLT nascono dall'applicazione dei principi del 'mercato sociale' (Bruyn, 1995), che promuovono un sistema di scambio economico capace di inglobare fattori umani e creare politiche a supporto di un sistema autonomo e responsabile con il forte coinvolgimento delle parti interessate. I diritti che i CLT promuovono non attengono esclusivamente all'accesso delle risorse, ma anche alla creazione di strategie per governarle. La *governance* innescata non è esclusiva, ma fa riferimento a un gruppo di attori interessati alla salvaguardia della terra e degli edifici. Ciò fa sì che una determinata comunità possa avere – oltre a un riconoscimento dei propri diritti – anche la capacità di gestire e proteggere le risorse necessarie a metterli in atto.

Da un punto di vista operativo, si agisce all'interno di un modello giuridico di diritto anglosassone, e il concetto di *trust* – o l'istituzione di un terzo soggetto che funge da garante del bene del beneficiario – consente di creare due strumenti fondamentali: da una parte, l'istituzione di un regime di doppia proprietà; dall'altra, una *governance* fondata su un gruppo di attori responsabili. Il doppio regime di proprietà consente ai CLT di acquisire e gestire la terra come un bene comune. Le concessioni d'uso dei terreni avvengono mediante speciali locazioni a lungo termine (*land lease*) ai proprietari degli edifici o delle strutture, e non hanno carattere ereditario. Il CLT mantiene per contratto un controllo sull'aumento dei prezzi dei beni in modo da garantirne l'accesso futuro, così da riutilizzare il surplus ottenuto a favore della comunità.

Il modello di *governance* messo in pratica dai CLT è costituito da un soggetto giuridico plurale (il *trust*, appunto), composto dai rappresentanti delle varie comunità coinvolte: un terzo dell'assemblea del *trust* è costituito dagli inquilini; un terzo da attori locali; un terzo da autorità pubbliche. Il sistema decisionale così creato è l'espressione di un concetto di comunità, in cui l'obiettivo non è solo quello di garantire la terra come bene comune, ma anche di creare attraverso la proprietà della terra il benessere collettivo. Pertanto, non solo il piccolo gruppo di abitanti, che sono i destinatari immediati di un progetto, hanno il diritto di decidere: i progetti appartengono a una comunità allargata, inclusiva, minimizzando il rischio di decisioni arbitrarie. Si tratta di una logica diametralmente opposta al modello di proprietà privata, secondo il quale la risorsa sarebbe protetta in virtù del diritto di escludere.

Questo modello di *governance* è uno strumento in grado di fortificare le relazioni di un territorio o di un paese e costruisce nuove competenze e capacità, nell'ambito di un processo che stimola comunità, istituzioni e professionisti (Cuccia, 2019). Nel complesso, il funzionamento dei CLT è una perfetta esemplificazione dei precetti del cosiddetto 'autogoverno sociale', supponendo che il riconoscimento di un potere di

⁷ <https://ladinamofundacio.org/>

⁸ <https://www.cltb.be/?lang=en>

autodeterminazione della comunità sia legittimato dall'integrazione e dalla risoluzione collettiva delle questioni sociali (Bruyn, 1991). La tutela della terra e del relativo patrimonio edilizio diventa così un progetto comunitario.

A seconda della compagine del CLT e degli attori proponenti coinvolti, si formano modelli economici differenti. Nel caso dei 'CLT dal basso' che connotano varie pratiche sul territorio europeo (Regno Unito, Olanda, Francia, Spagna), i modelli economici usati sono *site-specific*; sono dunque costruiti *ad hoc*, a partire dalle peculiarità politiche e sociali, coinvolgendo fondi sia privati che pubblici capaci di innescare sistemi alternativi di accesso al credito. Quando, invece, sono le amministrazioni pubbliche (comuni, regioni) a recepire la strategia del CLT, come nel caso di *Bruxelles CLTB* (<https://cltb.be>), il risultato è una standardizzazione del modello economico che solitamente coinvolge anche istituti di accesso al credito, come banche e fondazioni bancarie (Vercellone, 2020).

I CLT, da esperienze marginali e arginate a circuiti di finanziamento privatistici, stanno progressivamente assumendo la statura di strumento che – per quanto ancora minoritario – si affianca ai tradizionali istituti di *urban governance*. Questo offre infatti una strada alternativa che sempre più amministrazioni decidono di intraprendere (Miller, 2013). Il modello ha anche suscitato l'attenzione di organismi sovranazionali, in particolare delle Nazioni Unite, che hanno conferito al CLT-network il prestigioso Habitat Award 2017. In particolare, UN-Habitat ha dedicato ai CLT un vasto report che ne descrive struttura, funzioni e benefici in termini di policy (Harper, 2012).

Il Community Land Trust di Corso Giulio Cesare 34 a Torino e La Titaranya a Valls, Catalunya⁹

La Fondazione di Comunità di Porta Palazzo, FCPP, nata a Torino nel 2019 dall'unione di alcune realtà associative del quartiere Aurora, Porta Palazzo grazie al supporto della Fondazione Compagnia San Paolo, si propone come ente di *governance* per la riqualificazione del quartiere e lavora per la valorizzazione e l'inclusione sociale come intermediario filantropico. Dal 2022 studia la possibilità di attivare un progetto abitativo collaborativo per rispondere alla crescente fragilità sociale del quartiere.

Dopo un periodo di ricerca e analisi sono stati individuati i principi per incardinare il progetto abitativo all'interno del mercato sociale (Bruyn, 1995). In particolare, sono espressi dalla produzione di *affordable housing*, l'idea è infatti quella di offrire case a famiglie monoreddito con un costo che non superi un terzo del reddito, dalla demercificazione del patrimonio fondiario e costruito sul lungo periodo, da una *governance* condivisa e partecipata.

L'analisi di alcune strategie esistenti a livello nazionale ed internazionale ha fatto prendere in considerazione i modelli abitativi proposti dal Mietschauser Syndikat in Germania (Horlitz, 2012; Holzl, 2022; Heilgemeir, 2020), le cooperative di abitanti a proprietà indivisa italiane e catalane (Cafora, 2023) e infine il Community Land Trust (Davis, 2010; Vercellone, 2020; Cuccia, 2019), ritenuto quest'ultimo lo strumento più adatto a rappresentare le necessità espresse.

Il periodo di studio ha coinciso anche con la ricerca di immobili o aree edificabili del quartiere adatte alla realizzazione del progetto. Dopo alcuni tentativi immobiliari si è giunti alla palazzina di Corso Giulio Cesare 34 dove è iniziato l'iter di acquisizione e la progettazione di 16 appartamenti con spazi comuni.

Come espresso da Vercellone (2020) in Italia l'istituto giuridico più adatto per esprimere l'anglosassone CLT è la fondazione. Dopo alcune valutazioni lo scorso aprile 2023 la FCPP ha deciso di fondare una nuova Fondazione di Partecipazione CLT, in linea con le *membership cooperation foundation* statunitensi, che assume la proprietà del terreno, degli spazi comuni dell'edificio, la gestione e la tutela del progetto a lungo termine. La fondazione è dotata di uno statuto che afferma i principi demercificatori del progetto e determina i criteri di re-immissione dei beni sul mercato. Ha una *governance* formata da un *board* tripartito che ricalca il *trust*, e di cui faranno parte i membri della FCPP, gli abitanti e i rappresentanti di alcune associazioni locali. Infine ha un'assemblea di partecipazione di cui faranno parte tutti i membri. Il comune di Torino è invitato ad esser parte attiva della *governance* del CLT e attualmente, nonostante non sia parte del *board*, è informato del progetto e incluso in un ciclo di incontri pubblici di capacitazione, scambio e lavoro, dal titolo *Patrimoni immobiliari di comunità L'avvio di un Community Land Trust a Torino* ora in corso.

Gli appartamenti saranno venduti alle famiglie tramite contratti di diritto di superficie che hanno anche il compito di regolare la futura vendita con prelazione alla Fondazione CLT, di determinare i costi mensili per

⁹ Questo paragrafo si basa sulla raccolta: 1. di interviste semi-strutturate ai membri della Fondazione di Comunità di Porta Palazzo (Karl Kramer, Santiago Gomes); ad Antonio Vercellone, docente di giurisprudenza presso l'università degli studi di Torino ed esperto in materia di CLT; a membri della fondazione catalana LaDinamo; e a Geert De Pauw membro del CLTB Bruxelles. 2. Il processo di osservazione partecipante dell'autrice.

l'uso del suolo versati alla fondazione CLT che li utilizzerà per coprire i costi della gestione del progetto, del terreno e l'attivazione di un fondo di solidarietà.

Come afferma Karl Kramer¹⁰, direttore della nuova fondazione CLT, è stata scelta la proprietà dell'abitazione come strumento di *empowerment* e *capacitazione* economica delle famiglie, e come sfida rispetto alla dimensione partecipativa del modello. Una casa in proprietà potrebbe, secondo Kramer, attivare un sentimento di adesione e partecipazione maggiore al progetto.

Problematizzando questa presa di posizione nei confronti della proprietà come strumento per contrastare l'instabilità sociale, possiamo notare come siano sempre in crescita le famiglie a cui viene espropriata una casa (160 mila famiglie nel 2019)¹¹ nonostante la casa in proprietà resti un desiderata generale soprattutto tra i giovani (Cafora, Vitale, Ferri, 2024).

I futuri residenti del CLT di Corso Giulio saranno famiglie monoreddito con bambini con un reddito mensile non superiore a 1500€. L'obiettivo della fondazione CLT è quello di attivare un percorso di partecipazione inclusivo dei futuri abitanti entro un anno prima della vendita degli appartamenti.

La fondazione ha anche sviluppato strumenti finanziari per la sostenibilità del progetto. In particolare ha attivato una filiera di mutualismo con la FCPP che ha finanziato l'apertura della nuova fondazione; ha promosso una campagna di prestiti sociali o *social bond* per l'acquisto dell'edificio che si è appena conclusa con la raccolta di circa 500.000€ da parte di 86 persone singole e 5-6 enti associativi. Questi prestiti verranno restituiti in circa due anni nel momento dell'attivazione dei mutui bancari e con un tasso di interesse del 2% annuo. Infine FCLT ha attivato una trattativa con Banca Etica per la concessione di un mutuo per la ristrutturazione e per contrattare un sostegno ai mutui dei futuri abitanti e acquirenti.

La ristrutturazione dell'edificio è coordinata da architetti membri della FCPP e vuole fondarsi sul recupero dei materiali esistenti, sull'attivazione di alcuni workshop di costruzione e formazione alla sicurezza tecnica così da riuscire a produrre un cantiere inclusivo e al contempo maggiormente *affordable*.

Osservando il primo progetto di CLT realizzato in Spagna, La Titaranya si può notare la costruzione di una strategia differente. Situato nel centro storico di Valls, uno dei villaggi più degradati socialmente e fisicamente di tutta la Catalunya, questo progetto mira a rivitalizzare gli edifici interessati e il quartiere attraverso la costruzione di 7+15 abitazioni in due fasi e la creazione di spazi ad uso sociale e comunitario aperti alle reti culturali e cooperative del comune.

Il progetto è stato innescato dai membri della Cooperativa Casa Popular La Turba con l'obiettivo di produrre una dinamizzazione sociale e la demercificazione del patrimonio cittadino tramite la proprietà indivisa. Casa Popular si rivolge alla Fondazione LaDinamo di Barcellona che da anni lavora alla creazione e sostegno di progetti abitativi accessibili, no profit e al di fuori del mercato speculativo. In Catalunya dal 2011 ha preso piede un movimento neo-cooperativista a proprietà indivisa, in particolare a Barcellona, che ha sviluppato una strategia per attivare progetti abitativi no profit, collaborativi e inclusivi partendo da un movimento per il diritto alla casa fino all'integrazione nella progettazione pubblica. Ad oggi sono state costruite quattordici nuove cooperative abitative a proprietà indivisa in particolare su terreni pubblici, e nuovi strumenti amministrativi e politici che le sostengono.

La Titaranya dopo un attento studio coordinato con La Dinamo sceglie di sviluppare la strategia del CLT in modo da suddividere la proprietà di terreno e patrimonio immobiliare, produrre uno strumento di tutela e veto sulla reimmersione nel mercato tradizionale e abitazioni *affordable*.

Scelgono la forma giuridica della cooperativa a proprietà indivisa per gli appartamenti e gli spazi comuni, mentre il terreno è di una proprietà tripartita tra la Cooperativa Casa Popular La Turba, la Fondazione LaDinamo e Coop57 formalizzata da un contratto che sancisce la prelazione dei soggetti proprietari in caso uno dei tre volesse vendere la sua parte.

Da un punto di vista finanziario anche in questo caso è stata sviluppata una strategia che vede La Dinamo finanziare la fondazione della nuova cooperativa, Coop57, un istituto di credito cooperativo, attivare una parte di mutuo per l'acquisto e il comune di Valls sostenere la ristrutturazione, trattandosi di un bene storico molto tutelato.

¹⁰ Intervista a Karl Kramer, svolta dall'autrice 2024.

¹¹ 8th Overview of Housing Exclusion in Europe 2023, FEANTSA

I residenti sono le attiviste della Cooperativa Casa Popular La Turba che hanno pagato una fee per attivare la cooperativa Titaranya di ventimila euro e versano una quota mensile media di trecentocinquanta euro per il diritto d'uso di un appartamento con gli annessi spazi comuni. Inoltre la Titaranya paga una fee mensile per il diritto d'uso del terreno alle tre realtà proprietarie.

I residenti sono partecipi della produzione sin dall'inizio del processo essendo loro stessi i promotori come attivisti locali.

Si tratta di un progetto pioniero e sperimentale, proprio come la Fondazione CLT di Torino la cui sostenibilità e replicabilità sarà da valutare con il tempo.

I due progetti osservati e qui presentati hanno molti punti in comune e molte differenze di approccio e realizzazione.

Come precedentemente riportato i due progetti scelgono la strategia del CLT per perseguire la demercificazione dei beni, una socializzazione della governance per la cura e la tutela del bene comune e *l'housing affordability*. Mentre si differenziano principalmente da un lato per l'approccio alla proprietà, privata o indivisa, per l'iter di partecipazione dei residenti alla produzione del progetto e dall'altro per le scelte legali, cooperativa o fondazione, dettate dalle peculiarità economiche, sociali e politiche locali.

Conclusioni

L'osservazione e l'analisi dei due casi qui presentati, entrambi progetti pionieri tanto in Italia quanto in Spagna, permette lo svolgersi di alcune riflessioni tanto sullo strumento del CLT quanto sul suo uso peculiare a Torino e Valls.

In particolare lascia emergere i seguenti temi, oggetto di queste conclusioni: la scalabilità transnazionale di modelli e strumenti per la produzione di abitare affordable e demercificazione della casa; l'utilizzo di forme proprietarie differenti per l'empowerment sociale; l'inclusione e la partecipazione degli abitanti nell'iter di produzione; il CLT come pratica community-led e il possibile recepimento come istituto di *urban planning* da parte delle amministrazioni pubbliche (Vercellone, 2020). In particolare si intende evidenziare limiti, pratiche innovative e possibilità.

Il punto chiave del CLT è la separazione della proprietà dei terreni da quella dell'edificio soprastante, come strumento per calmierare i costi abitativi e per tutelare il bene comune.

Tanto a Torino quanto a Valls questa strategia viene ricercata e applicata tramite la fondazione CLT a Torino e tramite un contratto tra parti in Catalunya così da rendere, in entrambi i casi, terreni privati un bene comune.

Da un'intervista a Ladinamo emerge la possibile complicità che questo sistema comporta e la possibile semplificazione tramite l'uso di una cooperativa, proprietaria tanto del bene fondiario che di quello patrimoniale con un intervento di altri soggetti finanziatori a supporto di una maggiore affordability del bene.

Sicuramente, come emerge dalle interviste condotte, inquadrare nuove progettualità abitative nei due paesi del sud Europa, come CLT permette da un lato di evidenziare la strategia demercificatoria e di tutela tanto dei beni fondiari che di quelli patrimoniali, mentre dall'altro permette di entrare a far parte di uno o più *network europei* di CLT che svolgono il ruolo di *advocacy* tanto politico quanto per l'attivazione di linee finanziarie e sovvenzioni a scala sovranazionale.

Trattandosi di interventi recenti o recentissimi è necessario restare in osservazione per comprendere possibilità di replica e di modellizzazione anche attraverso l'attivazione del pubblico e l'implementazione di una filiera di produzione immobiliare compresa all'interno del mercato sociale no profit.

Le amministrazioni pubbliche, come in altre progettualità affini, potrebbero infatti mettere a disposizione alcuni strumenti amministrativi e urbanistici per favorirne la fioritura (Ferreri, Vidal, 2021). Guardando ad esempio pratiche radicate come il CLTB di Bruxelles (intervista a Geert de Pauw) l'intervento delle amministrazioni pubbliche locali, regionali e nazionali permettono la replicabilità dei CLT in particolare mettendo a disposizione terreni pubblici, facendosi garanti con gli istituti di credito, applicando normative o indici urbanistici che permettono uno sviluppo immobiliare defiscalizzato e più affordable, oltre che sviluppando vere e proprie linee di sovvenzionamento.

Entrambi i progetti infatti si pongono la questione della possibile replicabilità del modello applicato. Se da un lato Ladinamo afferma la peculiarità del CLT di Valls e la possibile difficoltà nel replicarlo così strutturato,

a Torino si è ancora in piena costruzione della strategia che già lascia emergere linee innovative nel proporre un approccio demercificatorio immobiliare, che introduce lo strumento del veto sulla re-immissione del bene nel mercato tradizionale, e l'utilizzo del prestito sociale come forma alternativa di microcredito.

All'interno del discorso sui processi economici, si intende mettere in evidenza come i casi analizzati siano in grado di decostruire il concetto di proprietà privata come mezzo per generare plusvalore, utilizzando dispositivi giuridici già presenti e consolidati nei relativi contesti, e rendendo nella pratica la proprietà stessa – di immobili e terreni – uno strumento di accessibilità al patrimonio costruito.

Per quanto riguarda la Titaranya, di fatto, le comunità residenti risultano collettivamente proprietarie del bene, ovvero il proprietario reale è il contenitore giuridico che le rappresenta (la cooperativa), mentre ogni individuo-nucleo paga un affitto calmierato sul lungo periodo. La proprietà è in questo modo 'smaterializzata' in quanto la cooperativa è autogestita dalla comunità stessa, e tutte le economie derivanti sono reimmesse nell'economia circolare della comunità abitante e locale, per essere utilizzate anche per il mantenimento degli immobili.

Il CLT torinese decide invece di perpetrare il modello abitativo basato sulla proprietà privata come strategia per capacitare famiglie in difficoltà nonostante l'emergere di una crescente fragilità dell'istituto della proprietà come strumento di housing affordability. Guardando ai dati nazionali ed europei emerge che nel 2019 in Italia 160 mila famiglie hanno subito un pignoramento della propria casa e che 98mila erano a rischio di inadempienza delle rate del mutuo.¹²In particolare, già nel 2016 l'indebitamento bancario per mutuo era diventato inaccessibile per il 20 % dei proprietari e a Milano il mercato della compravendita richiede almeno 12 anni pieni di stipendio lavorativo per l'acquisto di un'abitazione di 60 mq. (8th Overview of Housing Exclusion in Europe 2023, FEANTSA).

Portando in primo piano il diritto alla proprietà privata della casa, strategia utilizzata anche dai nostri governi locali e nazionali dal secondo dopoguerra ad oggi, si rischia di tralasciare il diritto all'abitare, con la produzione di leggi che sostengono i piccoli proprietari e la frammentazione della proprietà pubblica e privata, che sostengono gli investimenti privati nello sviluppo immobiliare residenziale e le conseguenti dinamiche di disuguaglianza e mercificazione che caratterizzano la crisi abitativa odierna.

Si problematizza anche l'utilizzo del progetto del CLT di Corso Giulio come innesco per la riqualificazione dell'isolato e poi del quartiere per attenzionare l'attivazione di un processo che eviti la produzione di dinamiche gentrificatorie con il rischio di allontanare dal quartiere gli attuali residenti a causa della crescita del plusvalore immobiliare.

Come precedentemente accennato, il CLT è un modello che può essere utilizzato da vari attori territoriali. A costituirlo possono essere direttamente le comunità attive e intenzionali attraverso il coinvolgimento di vari attori funzionali, enti no profit, enti profit oppure le amministrazioni pubbliche locali o nazionali.

Usando il CLT come uno strumento, la comunità che ha fondato la Titaranya è riuscita a promuovere la pianificazione dell'area in maniera socialmente inclusiva e, grazie ai partner coinvolti (istituzionali o professionisti), è riuscita ad attrarre fondi e finanziamenti: «La condivisione di rischi e responsabilità e al contempo di fondi, competenze e opportunità è il risultato di un approccio funzionale e vincente nel ridisegnare gli spazi urbani prossimi e nella ristrutturazione delle proprietà» (Cuccia, 2019: 8). I residenti nel caso di Valls sono stati i promotori dell'iniziativa e dunque sono coinvolti in prima persona a seguire e promuovere l'iter di produzione del progetto. Nel caso di Torino i residenti verranno coinvolti a partecipare alla progettazione architettonica, e alla governance a seguito di una selezione da parte della Fondazione CLT un anno prima della vendita dell'edificio. Sarà utile osservare come questa scansione della partecipazione gioverà alla presa in carico del progetto da parte degli abitanti o se sarà buona pratica promuovere forme alternative di inclusione.

Infine osservando come entrambi i casi analizzati possano essere inquadrati come pratiche e progettualità del mercato privato no profit, community-led a Valls, filantropica, del terzo settore a Torino, la ricerca interroga i limiti dell'attivismo civico nel proporre alternative abitative inquadrando in una situazione politica, economica e sociale che vede la mancanza di un'azione coordinata e strategica da parte delle amministrazioni pubbliche (De Rossi, Mascino, 2018). Guardando alla produzione di alternative, come

¹² Elena Molignoli, PM Nomisma Bologna. *Public Residential Housing*, Report curato per Federcasa. Urbanpromo 17 novembre 2020.

stimolo all'impegno civico, si vuole problematizzare la produzione di molto lavoro volontario, e l'inclusione di solo coloro che possano essere in grado di sostenerlo. È questa una filiera sostenibile per la produzione di nuove strategie capaci di rispondere alle nuove sfide dell'abitare?

Questa ricerca si interroga infine sul possibile recepimento del CLT o altre strategie come istituti di *urban planning* da parte delle amministrazioni pubbliche nelle due città. Da un lato con l'iter di *empowerment* delle amministrazioni pubbliche locali sul modello del CLT a Torino si potrà osservare il recepimento di queste ricordando che Chieri, comune di cintura torinese, ha già regolamentato il CLT con l'art 3 del regolamento dei beni comuni.

Come rivedere la mancanza di un'azione coordinata del pubblico a varie scale di governo?

Riferimenti bibliografici

- Kemeny J. (2001) Comparative housing and welfare: theorising the relationship. *J Housing Built Environ* 16(1):53–70.
- Arbaci, S. (2023) *Looking back into the future. European housing system of social market economy*, in Cafora, S., *Abitare Alternativo, modelli in azione*. Milano: Feltrinelli.
- Bricocoli M., Peverini M. (2023), *Non è una città per chi lavora. Costi abitativi, Redditi e retribuzioni a Milano*, Primo Rapporto di Ricerca OCA sull'abbordabilità della casa a Milano, DASTU-Politecnico di Milano.
- Bruyn Severyn T., (1995), *Social Market: A New Role for Government in Society. The Social Report*, 9(4): 1-4.
- Bunce S. (2016), *Pursuing Urban Commons: Politics and Alliances in Community Land Trust Activism in East London. Antipode*, 48(1): 134-150.
- Cafora, S. (2023). *Community-led housing. A key ingredient for a new housing architecture and policy*. Phd tesi. Politecnico di Torino.
- Cafora S., Larena J., Vitale T. (2023) *Diritto all'abitare: per città più inclusive*, F. Feltrinelli, Milano.
- Cafora, S., Vitale, T. Ferri, G. (2024) L'interesse dei giovani innovatori sociali per i modelli di abitare collaborativo, in *Collaborare e Abitare. Il diritto alla casa nelle metropoli per le nuove generazioni*. A cura di Cafora, S., Feltrinelli, Milano.
- Caruso, N. (2017), *Policies and Practices in Italian Welfare Housing Turin, up to the Current Neo-Liberal Approach and Social Innovation Practices*. Springer, 8. 7-23.
- Cuccia A., (2019). *Community Land Trust e beni comuni. Le implicazioni della dimensione comunitaria e i risvolti applicativi in Italia*, Report. Labsus, Laboratorio per la sussidiarietà. Dipartimento DEMS, Università degli Studi di Palermo.
- Davis J.E., (2010). *Origins and evolution of the Community Land Trust in the United States*. In: Id., *The Community Land Trust Reader*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge (Ma).
- Delz S., Hehl R., Ventura P.,(2020). *Housing the co-op. A micro-political manifesto*, Ruby Press, Berlino.
- De Rossi A, Mascino L., (2018) *Progetto e pratiche di Rigenerazione: l'altra Italia e la forma delle cose* in De Rossi A. (a cura di), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Roma: Donzelli.
- Ferreri, M., Parés, M. and Cabré, E. (2019) *Emergent collaborative housing in Catalonia and the challenges of public-community 'co-production'*. Paper presented at the European Network for Housing Research (ENHR) conference, Athens, 27–30 August 2019.
- Ferreri, M., Vidal, L., (2021), Public-cooperative policy mechanisms for housing commons, *International Journal of Housing Policy*. 0, no. 0 (10 March 2021): 1–19.
<https://doi.org/10.1080/19491247.2021.1877888> ù
- Fisher M., (2018). *Realismo Capitalista*. Nero Edizioni, Roma.
- Heilgemeir A., (2020). *The Mietsbauser Syndikat: a structural answer to anti-speculative and self-governed housing production*, in *Housing the co-op. A micro-political manifesto*, a cura di Delz S., Hehl R., Ventura P., Berlin: Ruby Press.
- Horlitz, S. (2012) *Housing Beyond Profit: A Comparison of U.S. and German Alternative Ownership Models*, Working Paper: AICGS Transatlantic Perspectives.
- Hölzl C (2022) *Translocal Mobilization of Housing Commons. The Example of the German Mietshäuser Syndikat*. *Front. Sustain. Cities* 4:759332. doi: 10.3389/frsc.2022.759332
- Kemeny J (1981) *The myth of homeownership: private versus public choices in housing tenure*. London: Routledge.
- Kemeny J (1995) *From public housing to the social market: rental policy strategies in comparative perspective*. London: Routledge.

- Kemeny J. (2001) Comparative housing and welfare: theorising the relationship. *J Housing Built Environ* 16(1):53–70.
- Latour B., (2020). *La sfida di Gaia: il nuovo regime climatico*. Meltemi, Roma.
- Lenna, V. (2019) *Riconoscimento e responsabilità. Il ruolo del progetto nel Community Land Trust di Bruxelles*, Torino: Ardeth, 4.
- Miller S. R., (2013), *Community Land Trust: Why is now time to Integrate this Housing Activist's Tool into local Government Affordable Housing Policies*. In *Zoning and Planning Law Report*, 36(9):1-20. <https://landuselaw.wustl.edu/Articles/A%20Land%20Trust%20Article.pdf> (accesso: 2021/09/14).
- Rolnik R., (2019). *Urban Warfare. Housing under the empire of finance*, Penguin, Londra, 2019.
- Siatsia, D. (2024), *The right to housing and alternative forms of ownership: A southern european perspective*, Feltrinelli, Milano.
- Stengers I., Pignarre P., (2016). *Stregoneria capitalista. Pratiche di uscita dal sortilegio*. Ipc, Milano.
- Vercellone A., (2020). *Il Community Land Trust. Autonomia private, conformazione della proprietà, distribuzione della rendita urbana*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano.

Interviste (scelte per l'articolo)

1. Karl Kramer, Fondazione di Comunità di Porta Palazzo
2. Santiago Gomes, Fondazione di Comunità di Porta Palazzo
3. Antonio Vercellone, docente di giurisprudenza presso l'Università degli studi di Torino
4. LaDinamo, Fondazione Catalana, Barcellona
5. Geert De Pauw, CLTB Bruxelles

Qualità urbana dell'abitare sostenibile. La Carta per l'Edilizia Sociale Sostenibile in Calabria

Raffaella Campanella

Università *Mediterranea* di Reggio Calabria
Dipartimento di Architettura e Territorio - dArTe
Email: rcampanella@unirc.it

Abstract

La questione dell'abitare sociale e della sua qualità ha caratterizzato larga parte del processo di teorizzazione e costruzione della città moderna, divenendo elemento nodale di una 'modalità progettuale' in cui «politica (come imposizione di norme etiche per rendere virtuosa l'esistenza degli uomini) e architettura (come creazione di forme spaziali per ridurre all'ordine il caos) si identificavano per teorizzare le forme di una nuova società, che restituissero all'esistenza dell'uomo moderno un *ethos* continuamente rinnovato». (Ilardi, 1999) Ma nella dimensione contemporanea tale modalità ha scontato il fallimento del suo portato ricostruttivo della condizione urbana contemporanea, scontrandosi col 'tramonto della politica' e con la 'deriva dell'architettura della città'. (Cacciari, 2004)

Alla luce di queste considerazioni si ritiene necessario contribuire alla definizione dei criteri prestazionali e dei parametri di valutazione delle 'situazioni trasformative' che si vanno attualmente sviluppando con modalità e caratteristiche non completamente prevedibili, ma che saranno governabili unicamente mediante un attento controllo dei processi e degli esiti esercitato dal soggetto pubblico.

In questo filone di ricerca si inserisce il Protocollo d'intesa tra il Dipartimento Infrastrutture, Lavori Pubblici e Mobilità della Regione Calabria, il Dipartimento di Ingegneria Civile dell'Università della Calabria e il Dipartimento di Architettura e Territorio dell'Università Mediterranea di Reggio Calabria.

Parole chiave: abitare, sostenibilità, ecosistema

*La qualità di un ambiente si misura nelle sue
conseguenze umane, non nella forma in sé
stessa... e neppure nel processo
(Kevin Lynch, 1981)*

La questione dell'abitare e della sua qualità ha sicuramente caratterizzato larga parte del processo di teorizzazione e costruzione della città moderna, divenendo elemento nodale di una 'modalità' progettuale in cui «politica (come imposizione di norme etiche per rendere virtuosa l'esistenza degli uomini) e architettura (come creazione di forme spaziali per ridurre all'ordine il caos) si identificavano per teorizzare le forme di una nuova società che restituissero all'esistenza dell'uomo moderno un *ethos* continuamente rinnovato». (Ilardi, 1999)

In Italia, come nel resto d'Europa, quella dell'edilizia residenziale pubblica è in gran parte una storia del Novecento. È questo il secolo che ha visto nascere e svilupparsi la storia di quella città 'fondata' per offrire abitazioni e servizi ai ceti sociali più deboli.

La questione dei fabbisogni abitativi, seppure posta in tutta la sua gravità già nell'Ottocento, diviene centrale col secolo successivo, quando si diffonde, e si codifica legislativamente, il principio secondo il quale è compito dello Stato e delle sue articolazioni locali occuparsi del miglioramento delle condizioni di vita 'minime' all'interno delle città.

Nel corso del Novecento il tema della casa economica e quello del quartiere popolare assumono un ruolo centrale nella riflessione e nella ricerca progettuale di architetti, urbanisti, ingegneri, non solo in quanto questione tecnica, bensì soprattutto etica.

È cosa nota quale crogiuolo di teorie e progetti fu, per la cultura architettonica e urbanistica italiana, l'esperienza 'INA CASA' ed è interessante leggere come già nel 1951, sul numero 7 della rivista 'Urbanistica' in un articolo dedicato ai nuovi quartieri di edilizia pubblica in Italia, Giovanni Astengo affermasse che «non si tratta solo di costruire case, ma di istituire una nuova vita sociale» e di come fosse necessario pensare a forme di assistenza sociale «per evitare che i futuri abitanti di questi quartieri giungano all'alloggio completamente impreparati alla nuova vita e per stimolare in essi forme di mutua cooperazione sociale».

Si trattava di un auspicio piuttosto lungimirante, che purtroppo non ha trovato riscontro in ciò che è accaduto.

Gli interventi di edilizia pubblica infatti, pur nelle loro diversità correlate prevalentemente all'epoca di costruzione dei diversi quartieri e nonostante il portato 'ideologico' che era il substrato di molti dei grandi interventi di progettazione di edilizia sociale, hanno generato ovunque il fenomeno 'periferia' nel quale si è andato ad accentuare nel tempo - in particolare dagli anni '70 del novecento - un processo di perdita di identità formale e sociale, contraddistinto da quattro fattori decisivi: la progressiva segregazione fisica dei nuovi quartieri rispetto alla città, tanto per l'ubicazione quanto per le carenze del sistema dell'accessibilità e la mancanza di mixte funzionale; l'incremento dimensionale dell'operazione e della tipologia edificatoria; l'incremento percentuale di suolo non costruito, lasciato come riserva per lo spazio libero destinato a servizi spesso mai realizzati; la perdita della definizione urbana causata dalla carenza di progetti finalizzati sullo spazio pubblico e da una pianificazione che favoriva l'incongruenza tra l'architettura e lo spazio inedificato.



Figura 1 | Targhe ceramiche INA CASA.

Fonte: AA.VV., *Carta per l'edilizia sociale sostenibile in Calabria. Contesto | Tipologia | Materiali | Energia | Abitare*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, 2020.

A questi fattori negativi da correggere ancora altri elementi da attenzionare si vanno a sommare nella dimensione contemporanea, in cui le rapide trasformazioni e gli incessanti flussi socioculturali rendono necessaria la formulazione di un differente concetto di 'abitare' e di una nuova riflessione sulla costruzione degli 'spazi urbani' a questo riferibili.

Poiché se per un verso è vero che oggi l'idea stessa di 'casa' non è più riconducibile al solo modello tradizionale, sinonimo di permanenza e stabilità, al contempo si vanno delineando nuove forme di abitare

stanziale e collettivo - come nelle recenti e sempre più diffuse esperienze di cohousing e abitare solidale - che pongono l'esigenza di un totale ripensamento degli spazi di uso pubblico e dei servizi collettivi. Inoltre, non è da sottovalutare il rischio 'speculativo' insito nelle sempre più usuali modalità di attuazione dei progetti destinati alla realizzazione di edilizia sociale da realizzarsi sulla base di 'accordi urbanistici' tra parti pubbliche e privati imprenditori in mancanza di precise regole dettate dal soggetto pubblico.



Figura 2 | Nuovo Corviale – Roma, 1972-1982.

Fonte: AA.VV., *Carta per l'edilizia sociale sostenibile in Calabria. Contesto | Tipologia | Materiali | Energia | Abitare*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, 2020.

Nell'ultimo trentennio forte è stata l'attenzione prestata alla definizione di 'nuovi' strumenti di progettazione che ponessero rimedio a queste possibili discrasie mediante un approccio integrato e con notevole considerazione delle dimensioni economiche e sociali.

L'attuazione di questi strumenti ha spesso fornito risposte ampiamente positive, sia relativamente alla validità di un processo di progettazione interscalare, sia relativamente alla necessità di attribuzione di carattere progettuale ai dispositivi di pianificazione intermedia e associazione degli stessi a programmi di attuazione a breve e medio termine; così come in termini positivi è valutabile la particolare attenzione prestata alle differenti realtà delle parti differenti che compongono la città e all'incentivazione dei meccanismi di partecipazione dei cittadini, attraverso le loro organizzazioni, ai processi di progettazione e gestione. Un punto problematico è invece spesso riscontrabile nei processi gestionali adottati nelle fasi attuative dei differenti strumenti di progettazione urbana che, specie negli ultimi anni, ha subito uno slittamento dall'interesse collettivo a quello privato, ricorrendo spesso a una sorta di 'pragmatismo della mediazione'.

Ed è questo 'pragmatismo della mediazione', ampiamente sperimentato in Italia nella stagione dei cosiddetti 'programmi complessi', che in mancanza di un reale strumento sovraordinato di progettazione e gestione, nonché di garanzia di qualità diffusa ed equità sociale delle trasformazioni alla scala urbana, genera i principali motivi di inquietudine.

Già quasi trent'anni fa Luigi Mazza, a proposito della deregolamentazione informale generata dalla pianificazione per progetti - che utilizza 'nuovi strumenti' per sfuggire alle procedure amministrative e realizzare comunque interventi non previsti dai piani - sosteneva che «a differenza di quelli tradizionali, i nuovi strumenti prendono in considerazione solo parti della città e sono indipendenti da strategie complessive di trasformazione urbana e metropolitana. Per molti aspetti niente di nuovo, la città è sempre stata costruita per parti, la novità sta nel contrapporre l'intervento al Piano [...] ovvero nel rifiuto di piani e

strategie, globali, generali, a lunga scadenza, a favore di progetti, specifici, parziali, a breve scadenza. [...] I nuovi strumenti rappresentano il parossismo di una disinvolta interpretazione e applicazione delle leggi. Definiti al di fuori di un chiaro contesto procedurale, sono soprattutto uno stratagemma politico e amministrativo, che ha permesso lo sviluppo dei processi decisionali e di attuazione. Il prezzo pagato per questo risultato è duplice e piuttosto elevato: i risultati sono spesso inferiori alle attese e il sistema istituzionale ha perso qualunque riconoscibilità e trasparenza». (Mazza, 1997)

Si pone, quindi, la necessità di operare una riflessione rivolta alla ricerca di nuovi principi generali (linee guida) per la progettazione urbana che possano fronteggiare il rischio di affermazione di una corrente di deregulation e di antiplanning che, trovando origine nella critica alla rigidità della pianificazione tradizionale, cerca però di aprire la strada a un *laissez faire* incondizionatamente favorevole all'edificazione e in sintonia con i soli obiettivi della promozione immobiliare.

A queste inquietudini altre si vanno a sommare. Sono quelle che provengono da un uso spesso retorico e 'modaiolo' dei grandi temi della sostenibilità e della rigenerazione urbana e dei loro derivati, divenuti spesso unicamente termini talmente abusati dall'uso comune al punto da divenire luoghi comuni, da perdere il loro senso primigenio a favore di una successiva banalizzazione multipla.

Poiché, se è vero che il più recente dibattito disciplinare sulla sostenibilità e sulla rigenerazione urbana ha prodotto un'importante mole di ricerche mirate a definire le possibili modalità di riqualificazione o di qualificazione – non solo fisica, ma anche sociale ed economica – delle aree urbane interessate da processi di riconversione o di trasformazione ai fini residenziali, con particolare attenzione rivolta alle politiche e alle azioni mirate alla realizzazione di quegli interventi che, oramai con termine comune anche se con differenti declinazioni, si definiscono con la locuzione 'Social Housing'. Così come pure è vero che anche l'Unione Europea è divenuta entità di riferimento rispetto a tali tematiche, a partire dalle dichiarazioni sottoscritte dagli Stati Membri, quali la Carta di Lipsia (2007) e la Dichiarazione di Toledo (2010) – nella quale, in maniera specifica, si raccomanda di aumentare vivibilità, attrattività, competitività e sostenibilità dei quartieri residenziali – e la recentissima Nature Restoration Law, approvata il 12 luglio scorso dal Parlamento europeo che sembra destinata a produrre ricadute importanti anche sul sistema di pianificazione urbana e territoriale dei Paesi membri.



Figura 1 | Cohousing e sostenibilità ambientale nei nuovi quartieri di edilizia residenziale pubblica.

Fonte: AA.VV., *Carta per l'edilizia sociale sostenibile in Calabria. Contesto | Tipologia | Materiali | Energia | Abitare*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, 2020.

Non possiamo però non rilevare come sia più che mai necessario porre attenzione a una strategia di rilancio delle politiche di riqualificazione urbana, e degli strumenti ad esse correlati, a partire più dal recepimento delle domande e dalla definizione delle soluzioni piuttosto che dalle opportunità che di volta in volta si presentano, ricordando che non sempre queste sono in grado di offrire risposte ai reali bisogni delle comunità insediate.

Inoltre, dopo oltre cinquantacinque anni dalla promulgazione del D.L. 1444/68, è forse oltremodo opportuna una riflessione sulla funzione che gli standard urbanistici hanno svolto nella progettazione e realizzazione dello spazio pubblico direttamente connesso ai quartieri di edilizia residenziale e sulle necessità/aspirazioni socioculturali che ne erano alla base. Così come è essenziale pensarne un'innovata declinazione che tenga conto del sempre maggiore interesse ai principi della sostenibilità, quali l'adattamento ai cambiamenti climatici e sociali, l'importanza delle reti infrastrutturali urbane (materiali e immateriali) e la domanda di servizi pensati quali beni comuni.

In questo filone di ricerca si inserisce il Protocollo d'intesa firmato, nel 2014, tra il Dipartimento Infrastrutture, Lavori Pubblici e Mobilità della Regione Calabria, il Dipartimento di Ingegneria Civile dell'Università della Calabria e il Dipartimento di Architettura e Territorio dell'Università Mediterranea di Reggio Calabria per la costituzione di un partenariato tecnico-scientifico finalizzato all'elaborazione e attuazione del Progetto P.A.R.C.O. (Politiche Abitative Regione Calabria Osservatorio), i cui esiti hanno prodotto, nel 2020, il Protocollo ITACA Calabria e la pubblicazione della Carta per l'Edilizia Sociale Sostenibile in Calabria. (AA.VV., 2020)

La Carta per l'Edilizia Sociale Sostenibile in Calabria si articola attraverso la declinazione di cinque macrotemi trasversali: Contesto, Tipologia, Materiali, Energia, Abitare. Si individuano, in tal modo, cinque parole chiave o, se vogliamo, cinque paradigmi da considerare nell'approccio al progetto sostenibile per l'edilizia residenziale pubblica nella regione Calabria.

In particolare, la sezione Qualità del sito, di cui la scrivente è stata responsabile, riguarda la complessa interazione tra gli elementi che compongono l'ecosistema urbano: ambiente, città, quartiere, edificio e uomo. All'interno della stessa, infatti, la prima categoria, riferita al tema della 'selezione del sito', si pone l'obiettivo di verificare le scelte localizzative dell'intervento progettuale e la sua integrazione/interazione con il contesto. La seconda categoria, relativa al tema della 'progettazione dell'area', promuove la qualità dell'integrazione dell'intervento progettuale con il contesto di riferimento, nonché l'appropriatezza della progettazione degli spazi di pertinenza dell'edificio e delle relative attrezzature rispetto all'uso previsto da parte degli utenti.

I principali temi trattati nella sezione suddetta riguardano: il contesto, il contenimento del consumo di suolo, il rapporto tra architettura-città-paesaggio, la qualità urbana dell'abitare sostenibile.

Il tema del Contesto di riferimento e dei suoi caratteri resilienti per la sostenibilità urbana e edilizia viene affrontato individuandolo, nella scala più ampia, come Ambiente – considerato questo nella sua accezione più consolidata e condivisa, ovvero quella di 'sistema' – e fortemente correlato ai temi della sostenibilità e della resilienza. Rilevando come in questa direzione vada considerato l'inserimento, tra i criteri di valutazione della sostenibilità degli interventi, di una maggiore interrelazione tra l'edificio e il suo intorno ambientale, così come tra le esigenze dei fruitori e l'ecosistema in cui la costruzione è posizionata, attraverso adeguate condizioni di comfort fruitivo in ogni periodo dell'anno. Il riferimento, in particolare, è all'habitat interno all'edificio che, ai fini energetici, costituisce un ecosistema specifico e, quindi, autonomo.

Il tema del Contenimento del Consumo di Suolo ai fini edificatori è virato sulle possibili modalità di incentivazione di adeguate pratiche di localizzazione delle aree di trasformazione urbana, nonché di gestione, urbanisticamente attenta e corretta, delle pratiche connesse agli interventi di rigenerazione urbana. Rimarcando la necessità di un indirizzo generale verso il contenimento e la riduzione dell'espansione urbana, ma soprattutto di precise indicazioni in merito alla opportuna localizzazione dei nuovi edifici in termini di maggiore sostenibilità ambientale e territoriale.

Le considerazioni sul rapporto di Unità alla scala dell'architettura, della città, del paesaggio vengono inquadrare nell'ampia tematica del progetto urbano in Italia. A partire da alcune riflessioni di natura teorica e da alcune valutazioni sulle sperimentazione progettuali esemplari, vengono tracciate delle possibili strategie di intervento applicabili al territorio regionale conformi ai principi della sostenibilità, incentrate alla valorizzazione del patrimonio paesaggistico ed economico-sociale della città in cui sono inseriti e rivolte al miglioramento della qualità della vita, della accessibilità e della mobilità, della mixité funzionale e della promozione delle relazioni sociali.

Infine, la questione della Qualità Urbana dell'Abitare Sostenibile diviene tematica in cui il concetto di sostenibilità - trasponendosi dall'edificio all'area di intervento e alla configurazione degli spazi di uso

pubblico e dei servizi collettivi - riporta in gioco quelli che sono storicamente stati i principali concetti informatori dell'urbanistica: comunità, equilibrio, dimensione urbana, gerarchia, interazione/coerenza. E ripropone la necessità che il 'progetto fisico' e il 'progetto strategico-gestionale' non solo debbano stabilire tra loro un necessario asse di reciprocità e, sostanzialmente, identificarsi, ma anche ristabilire quelle 'regole' interne, esplicite e trasmissibili, ritenute indispensabili a garantire la qualità urbana degli insediamenti, dando risposta a quei parametri che costituiscono la garanzia di uno sviluppo equilibrato delle trasformazioni, secondo una logica che pone il concetto di sostenibilità alla base dei processi di riqualificazione della città e del suo territorio.

La Carta per l'Edilizia Sociale Sostenibile in Calabria ha avviato, dunque, un percorso finalizzato ad avere una maggiore considerazione riguardo le condizioni urbanistiche dell'area di intervento, tuttavia, sussistono ancora delle criticità che richiedono cautele e una possibile soluzione.

È necessario, infatti, superare gli schemi lineari di valutazione che trattano la città come somma di singole componenti (gli edifici), per guardare invece all'ambito urbano nella sua complessità.

È necessario, cioè, riportare l'attenzione sul tema del carattere urbano della città e delle sue parti, ossia delle sue caratteristiche insediative morfologico-funzionali.

Si pone, quindi, la necessità di arricchire la dimensione puramente quantitativa con parametri qualitativi e prestazionali utili a generare valore pubblico, a garantire la funzionalità ecosistemica degli ambienti favorevole alle attività umane e a rispondere ai nuovi bisogni e alla sempre attuale domanda di città.

Alla luce di queste considerazioni si ritiene oltremodo necessario individuare le basi per la costruzione di una strategia, mirata all'individuazione e codificazione di quei requisiti diretti a garantire la qualità degli interventi di rigenerazione (recupero, riqualificazione, trasformazione) urbana rivolti alle differenti forme di abitare sostenibile, finalizzata alla definizione di linee guida – da adottarsi quale strumento di controllo da parte dei soggetti pubblici che intervengono nei processi trasformativi – che definiscano i criteri prestazionali e i parametri di valutazione di situazioni trasformative.

Riferimenti bibliografici

AA.VV. (2020), *Carta per l'edilizia sociale sostenibile in Calabria. Contesto | Tipologia | Materiali | Energia | Abitare*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli.

Astengo G. (1951), 'Nuovi quartieri in Italia', *Urbanistica*, n. 7.

Astengo G. (1952), 'Dormitori o comunità', *Urbanistica*, n. 10-11.

Cacciari M. (2004), *La città*, Pazzini, Rimini.

Di Biagi P. (1986), 'La costruzione della città pubblica', *Urbanistica*, n. 85.

Di Biagi P. (a cura di, 2001), *La grande ricostruzione. Il piano Ina-Casa e l'Italia degli anni Cinquanta*, Donzelli, Roma.

Ilardi M. (1999), *Negli spazi vuoti della metropoli*, Bollati Boringhieri, Torino.

Mazza L. (1997), *Trasformazioni del piano*, Franco Angeli, Milano.

L'innovazione digitale dei servizi pubblici essenziali: una lama a doppio taglio per gli immigrati?

Giada Casarin

Politecnico di Milano

DAStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

Email: giada.casarin@polimi.it

Maryam Karimi

Politecnico di Milano

DAStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

Email: maryam.karimi@polimi.it

Abstract

La cittadinanza urbana consiste nel diritto di tutti gli individui a partecipare pienamente alla vita delle loro città. Ciò include l'accesso ai servizi essenziali, la definizione degli spazi urbani, e l'impegno nei processi decisionali collettivi. La digitalizzazione dei servizi pubblici rappresenta un'arma a doppio taglio per promuovere la cittadinanza urbana. Gli strumenti digitali innovativi hanno il potenziale per semplificare l'accesso ai servizi essenziali, tra cui le domande online per i permessi di soggiorno, la programmazione degli appuntamenti con le agenzie governative o persino le piattaforme di apprendimento delle lingue. Tuttavia, questo cambiamento digitale può inavvertitamente creare nuove barriere, in particolare per le comunità di immigrati e rifugiati che risiedono in aree urbane emarginate. In questo studio, sosteniamo che l'accesso ai servizi di assistenza sociale porta all'accesso a diritti umani fondamentali, come l'alloggio e l'istruzione, con conseguente interdipendenza di requisiti, procedure e diritti. Partendo dall'analisi di SPID come Sistema Pubblico di Identità Digitale, questo articolo presenta i risultati preliminari del progetto di ricerca Città-IN (Città Inclusive e Qualità dei Servizi Pubblici) nel quartiere San Siro, Milano. Lo studio si propone di esplorare il nesso tra il diritto alla città e l'accesso ai servizi pubblici, concentrandosi in particolare sui servizi scolastici. I numerosi ostacoli incontrati dalle famiglie di immigrati durante l'accesso ai servizi scolastici indicano che è necessaria una progettazione di servizi più inclusiva, in particolare la digitalizzazione dei servizi pubblici, e dovrebbe attingere a un approccio basato sui diritti umani.

Parole chiave: accessibilità, migrazioni, giustizia spaziale

1 | Introduzione

Negli ultimi anni il governo italiano ha promosso attivamente l'utilizzo del Sistema Pubblico di Identità Digitale (SPID) per accedere ai servizi pubblici. L'accesso allo SPID stesso presenta ostacoli per alcuni residenti, in particolare per quelli con competenze digitali e linguistiche limitate. La registrazione richiede documenti e procedure specifici, tra cui una carta d'identità italiana, l'accesso al telefono cellulare e la verifica di persona, ad esempio, presso un ufficio postale. Questi requisiti possono essere particolarmente difficili da soddisfare per gli immigrati e i rifugiati che potrebbero essere ancora in procinto di ottenere i documenti di residenza o il permesso di soggiorno. Nonostante il suo obiettivo di semplificare l'accesso online ai servizi pubblici, SPID è stato criticato per la sua interfaccia user-unfriendly, la mancanza di supporto tecnico e multilingue e i limitati spazi off-line per coloro che hanno bisogno di assistenza. Adottando un focus specifico sull'accesso dei genitori immigrati ai servizi scolastici, questo documento presenta i risultati preliminari del progetto di ricerca Città-IN (Città Inclusive e Qualità dei Servizi Pubblici). Il progetto prende il quartiere di San Siro, a Milano, come caso studio per esplorare gli ostacoli incontrati dalle famiglie immigrate nell'accesso ai servizi legati alle scuole pubbliche locali, che emergono anche come prevalentemente segregate nell'area.

Il paper inizia introducendo il concetto di accessibilità dei servizi pubblici attraverso le lenti del "Diritto alla città" (Lefebvre 1968, 1996). Prendendo come esempio il caso italiano di SPID, si delineano poi i vantaggi e i limiti della digitalizzazione della pubblica amministrazione, in particolare dal punto di vista degli immigrati. Il documento si basa su dati qualitativi raccolti attraverso un approccio multi-metodo, tra cui le osservazioni dei partecipanti condotte sul campo, interviste semi-strutturate a livello locale con i fornitori di servizi (scuole e attori locali) e sondaggi di persona con gli utenti dei servizi (famiglie immigrate). I risultati

preliminari del progetto Città-IN evidenziano che la digitalizzazione dei servizi educativi crea barriere significative per le famiglie immigrate. Questi ostacoli includono la difficoltà di navigare nelle procedure online, l'accessibilità linguistica limitata e le informazioni poco chiare. Se non progettate in modo inclusivo, tali pratiche possono peggiorare le disuguaglianze esistenti per gli immigrati e alimentare il sentimento anti-immigrazione, limitando al contempo la capacità degli immigrati di esercitare il loro diritto alla città. Riflettendo sulle nuove ecologie territoriali e sul futuro delle città, proponiamo un approccio all'innovazione digitale nei servizi pubblici basato sui diritti umani. Alla luce della gamma di sfide raccolte dallo studio, sosteniamo che tale approccio dovrebbe dare priorità all'inclusività e dovrebbe mirare a migliorare i processi, i servizi e le esperienze che sono accessibili, equi e favorevoli alla cittadinanza urbana per tutti.

2 | Il Nesso tra Diritto alla Città e Accesso ai Servizi Pubblici

Mentre gli stati-nazione svolgono un ruolo centrale nella regolamentazione dell'accesso al territorio e alla cittadinanza per i loro cittadini e immigrati, i governi locali sono il principale punto di contatto per praticare la cittadinanza urbana (Huarte Aranda, 2021). Hanno la responsabilità di affrontare le diverse e complesse esigenze di tutti i residenti. Mentre le città sono sempre state hub per la produzione e la distribuzione di beni e servizi attraverso intricate interazioni sociali ed economiche, questa caratteristica, tuttavia, può porre ostacoli significativi per gli immigrati che cercano di accedere a servizi essenziali (Cassarino & Fargues, 2006). Dato che le città sono a fondamento dell'attività umana, sono sempre più riconosciute come attori influenti con le proprie dinamiche politiche e politiche in materia di diritti umani e inclusione degli immigrati (UN-Habitat, 2020; Wood, 2018). Di conseguenza, la costruzione dell'integrazione e dell'inclusione è sempre più formulata e attuata da una prospettiva locale (Vanolo & Rossi, 2012; Concilio et al., 2019). Questo focus locale promuove una dimensione più orizzontale di interazione tra attori urbani, incentrata sulla vita quotidiana e che esibisce una dinamica unica distinta dal livello nazionale (Dimitriadis et al., 2021). Le discussioni sui diritti umani nelle città sono essenziali per creare ambienti urbani inclusivi, giusti e sostenibili (UN-Habitat, 2020). L'esame di questi diritti aiuta ad affrontare le disuguaglianze sociali ed economiche, come le disparità nell'accesso a risorse, servizi e opportunità. Tale approccio guida inoltre gli sforzi volti a garantire uno sviluppo urbano sostenibile che rispetti i diritti fondamentali dei residenti (Huarte Aranda, 2021; Wood, 2018). Il diritto internazionale garantisce a tutti l'accesso ai diritti fondamentali senza discriminazioni, tuttavia i gruppi vulnerabili, compresi gli immigrati, spesso devono affrontare limitazioni nell'accesso a diritti essenziali come la salute, l'istruzione, un tenore di vita adeguato, la sicurezza sociale e condizioni di lavoro eque (Cassarino & Fargues, 2006; Karimi et al., 2022). Nel complesso, l'accesso, la comprensione e l'esercizio dei diritti sono fattori centrali per il successo dell'inclusione degli immigrati nelle società di accoglienza (Concilio et al., 2019; Dimitriadis et al., 2021; Bricocoli et al., 2023). Tuttavia, il modo in cui questi diritti si traducono nelle complessità della vita cittadina e il modo in cui si collegano al concetto di "diritto alla città", come teorizzato da Henri Lefebvre (1968, 1996), richiede un'ulteriore esplorazione. Il nucleo di questo concetto risiede nelle azioni quotidiane degli abitanti della città. Rappresenta il diritto di abitare la città, di plasmare la vita urbana a nuovi termini, e il diritto degli abitanti di appartenere alla città e alla sua vita (Sugranyes & Mathivet, 2010; Kafui, 2011). Lefebvre definisce il diritto alla città come un "diritto trasformato e rinnovato alla vita urbana" (Kafui, 2011, come citato in Lefebvre, 1996).

Questo studio vede il diritto alla città come la capacità di accedere e beneficiare delle diverse opportunità, servizi e risorse che i contesti urbani offrono a tutti i residenti, compresi gli immigrati e i gruppi vulnerabili. In quest'ottica, lo studio sottolinea che a) l'accesso ai servizi pubblici è intrinsecamente legato al diritto alla città; b) i servizi pubblici possono e devono essere il fattore che consente a tutti i cittadini di soddisfare i bisogni di base, trasformare le città in spazi più inclusivi e giusti e creare un ambiente sostenibile in cui tutti possano godere di diritti interconnessi e interdipendenti. Questo complesso processo multilivello di esercizio dei diritti è fondamentale per l'integrazione degli immigrati indipendentemente dallo status giuridico (Concilio et al., 2022). Tuttavia, ostacoli come il passaggio al digitale dei servizi pubblici possono escludere anche gli immigrati documentati e regolari. Questo cambiamento richiede spesso alfabetizzazione, accesso a Internet e infrastrutture che non tutti possiedono (Spicker, 2009).

Inoltre, l'accessibilità dei servizi serve da indicatore affidabile di quanto bene gli immigrati possano esercitare il diritto collettivo alla città. Secondo studi recenti, i servizi pubblici sono punti di accesso fondamentali per meccanismi che garantiscono i diritti delle persone (Concilio et al., 2022; Karimi et al., 2024; Bricocoli et al., 2023). Il facile accesso determina il valore e la tangibilità di questi diritti. Come sottolineato da Spicker, i fornitori di servizi pubblici hanno "un ruolo pubblico e un dovere pubblico" (2009) di assistere gli immigrati nell'esercizio del loro diritto alla città e, in ultima analisi, di sentirsi integrati e inclusi. Poiché l'accesso ai servizi è un indicatore chiave del diritto alla città, ipotizziamo che un facile accesso ai servizi pubblici

potrebbe essere una porta d'ingresso per gli immigrati per integrarsi nell'ambiente urbano e sociale. Pertanto questa ricerca indaga il rapporto tra accessibilità dei servizi e diritto alla città per gli immigrati, concentrandosi sui servizi pubblici come mezzo per raggiungere la giustizia sociale e l'inclusione. Mentre i servizi pubblici sono progettati per servire tutti i residenti urbani, le sfide nel loro sviluppo, nella fornitura e nell'esperienza degli utenti possono colpire in modo sproporzionato i gruppi svantaggiati come gli immigrati (Johns, 1999; UN-Habitat, 2020; Balikci, 2023). Lo studio esplorerà una di queste sfide: la digitalizzazione dei servizi pubblici senza tenere sufficientemente conto dei principi in materia di diritti umani durante la progettazione e l'attuazione.

3 | Sistemi Pubblici di Identità Digitale e Accessibilità

La diffusa tendenza alla trasformazione digitale della pubblica amministrazione in tutta Europa è percepita dalle imprese e dai governi come l'"elisir del XXI secolo" (Datta et al., 2020), mentre allo stesso tempo questo processo è spesso integrato in una più ampia "smartificazione" della città (Rosol & Blue, 2022). Con l'adozione di un sistema nazionale di identità digitale (SPID), il governo italiano ha mirato a fornire ai cittadini un'unica identità digitale per accedere ai servizi della Pubblica Amministrazione, aderendo alle norme di sicurezza e protezione dei dati che vengono standardizzate a livello europeo attraverso l'uso di diversi sistemi di identità digitale pubblica (Cordella & Paletti, 2019). SPID incorpora infatti l'integrazione di una serie di servizi della pubblica amministrazione che si sono via via spostati verso la piattaforma digitale, abilitando quella che Cordella e Paletti (2019) definiscono GaaP (Government as a Platform). Insieme al CIE (Carta d'Identità Elettronica), SPID è diventato un sistema di identificazione cruciale e interdipartimentale che consente l'accesso a qualsiasi servizio pubblico, dalla prenotazione di appuntamenti medici al pagamento di tasse e bollette (attraverso la piattaforma PagoPA), dalle iscrizioni scolastiche (attraverso la piattaforma UNICA) alla richiesta di certificati di nascita sul registro nazionale dei residenti (Anagrafe Nazionale Popolazione Residente). In conformità del Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati (RGPD), i sistemi di identità pubblica digitale, compreso lo SPID, rispondono alla necessità di riformare drasticamente la pubblica amministrazione, migliorando l'efficienza delle procedure, garantendo la riservatezza dei dati personali dei cittadini e garantendo la sicurezza e la responsabilità. Per quanto riguarda la riduzione della corruzione e delle inefficienze nel settore della pubblica amministrazione, SPID ha dimostrato di svolgere un ruolo significativo nella diffusione dell'accesso ai servizi pubblici (Datta et al., 2020). Nonostante presenti notevoli vantaggi, l'accesso unificato ai servizi pubblici attraverso SPID o CIE, con una gamma limitata di "scorciatoie" e opzioni alternative, esclude di fatto i gruppi emarginati dall'esercizio dei diritti fondamentali e della cittadinanza urbana, a partire dai requisiti per l'utilizzo dello strumento stesso.

La registrazione a SPID richiede documenti e procedure specifiche, tra cui una carta d'identità italiana, l'accesso sia al numero di telefono che all'indirizzo e-mail, dati Wi-Fi o mobili e la verifica di persona, ad esempio, presso un ufficio postale o da remoto (utilizzando una webcam o una firma digitale ufficiale). Questi requisiti, che sono disponibili solo in lingua italiana sul sito web del governo nazionale (sito web SPID), possono essere particolarmente difficili da accedere e soddisfare per gli immigrati e i rifugiati che potrebbero essere ancora in procinto di ottenere i documenti di residenza o il permesso di soggiorno nel paese. In secondo luogo, quando o se questa prima barriera relativa ai requisiti fondamentali viene superata, le competenze digitali combinate con le competenze linguistiche possono discriminare ulteriormente i gruppi emarginati e vulnerabili (Reuter, 2019). SPID è stato criticato per la sua complessità, la mancanza di supporto multilingue e la mancanza di spazi offline accessibili per chiedere assistenza linguistica e tecnica. L'aspetto sociotecnico, piuttosto che tecnico, della digitalizzazione dei servizi pubblici e il suo impatto o valore pubblico risultante sono stati piuttosto trascurati (Datta et al., 2020; Cordella & Paletti, 2019) sia dalla letteratura che dalla Pubblica Amministrazione, in particolare in relazione all'uso di sistemi pubblici di identità digitale come SPID da parte di gruppi vulnerabili.

Poiché i diritti digitali e i diritti urbani si confrontano con la dimensione spaziale delle disuguaglianze socioeconomiche ed educative, come la povertà digitale e dell'istruzione, emergono una serie di limitazioni del modello di smart city, sollevando la questione di chi è effettivamente incluso e chi è escluso dalla cittadinanza urbana. Come sottolinea Reuter (2019: 390), i progressi tecnologici che incidono sull'attuazione dei diritti fondamentali, come l'accesso ai servizi pubblici, non tengono conto dell'esperienza degli "analfabeti tecnologici, dei poveri, degli anziani, delle persone con disabilità e, in generale, di coloro che sono tradizionalmente emarginati nel discorso cittadino e nei processi decisionali". Guardando alla digitalizzazione dei servizi pubblici attraverso la lente del diritto alla città (Anastasiu, 2022), esploriamo le sfide affrontate dalle famiglie di immigrati mentre accedono ai servizi scolastici.

4 | Metodologia: il progetto Città-IN a San Siro, Milano

Il progetto di ricerca Città-IN, nell'ambito del Polisocial Award 2023 del Politecnico di Milano, indaga l'accessibilità e l'inclusività dei servizi legati alle scuole pubbliche locali e ai servizi accessori. Il progetto si propone di applicare e sperimentare la "Mediation Grammar", uno dei risultati del progetto di ricerca easyRights finanziato dal programma H2020. Mediation Grammar è stato sviluppato come standard di valutazione per valutare la qualità dell'accessibilità e dell'inclusività dei servizi pubblici attraverso l'indagine di tre pilastri: accessibilità linguistica; adeguatezza delle informazioni; e l'attualizzazione dei diritti (cfr. il documento ufficiale della mediazione grammaticale pubblicato dal Comitato europeo di normazione (CEN) nel luglio 2023). In collaborazione e partenariato con il Comune di Milano, il progetto Città-IN prende come caso studio il quartiere di San Siro, una delle zone più svantaggiate e stigmatizzate di Milano. Questo quartiere è caratterizzato da una predominanza di scuole etnicamente segregate, dove, in alcuni casi, gli alunni con background migratorio possono raggiungere circa il 65-90% (Rete Locale SanSheroes, 2019: 19). Il progetto si concentra sulla comprensione delle attuali sfide vissute dalle famiglie immigrate mentre accedono ai servizi scolastici locali attraverso piattaforme digitali. Dall'iscrizione alle scuole primarie e secondarie al pagamento dell'assicurazione annuale, dall'accesso ai programmi di doposcuola e di scuola estiva all'utilizzo del registro elettronico, l'accesso ai servizi scolastici avviene online e richiede SPID come sistema pubblico di identità digitale. Utilizzando una metodologia qualitativa-quantitativa, il progetto mira ad informare il Comune di Milano sugli ostacoli all'accesso all'istruzione e fornire linee guida basate sull'evidenza per un'attualizzazione più inclusiva e non discriminatoria dei diritti. Con questi obiettivi, lo studio impiega osservazioni dei partecipanti, interviste semi-strutturate con fornitori di servizi locali (scuole e attori locali impegnati nel campo dell'istruzione) e sondaggi di persona con utenti finali (famiglie immigrate) residenti nel quartiere di San Siro. Il team è anche coinvolto nella mappatura di requisiti, piattaforme, procedure e livelli di governance al fine di ottenere un quadro olistico dell'intero ecosistema dei servizi scolastici. La metodologia applica un approccio intersezionale che tiene conto della diversità della comunità e degli svantaggi socioeconomici a diverse scale di marginalità. Nell'ambito dell'osservazione partecipata, il team di ricerca è stato presente nelle scuole locali e nell'hub Off Campus San Siro (gestito dal Politecnico di Milano) per fornire un supporto attivo all'accesso digitale dei servizi scolastici pubblici, in particolare a quelli offerti dal Comune di Milano. Lavorando con le associazioni locali, Città-IN si è relazionata con 44 genitori di origine immigrata residenti nella zona. Attraverso sondaggi di persona e multilingue, il progetto ha raccolto le loro esperienze sull'accessibilità dei servizi scolastici, testando lo standard Mediation Grammar. Il gruppo di ricerca ha anche condotto interviste con circa 30 attori locali chiave nel settore dell'istruzione a livello locale, comprese le scuole primarie e medie e le associazioni.

5 | Discussione e Lessons Learned

Nonostante la mancanza di forme esplicite di pratiche discriminatorie, i risultati attuali rivelano che gli immigrati sperimentano di fatto esclusione e discriminazione sia dalle interazioni umane che dalle barriere digitali quando accedono all'istruzione scolastica pubblica per i loro figli. L'analisi preliminare dei dati raccolti dall'osservazione partecipata, dalle interviste semi-strutturate e dai questionari evidenzia una serie di sfide affrontate da queste famiglie. Queste includono la mancanza di consapevolezza dei servizi disponibili, la difficoltà di accesso alle informazioni e la navigazione sulle piattaforme digitali necessarie per richiedere i servizi. Le principali sfide incontrate sono legate ai requisiti e alle competenze, fondamentali per completare con successo le procedure, ma spesso date per scontate e considerate universalmente accessibili. Tuttavia, come sottolineano Welby e Tan (2022: 15), la priorità della progettazione dei servizi pubblici dovrebbe essere l'inclusione digitale, che corrisponde al riconoscimento che "l'accesso a Internet non è onnipresente, che molte persone non dispongono delle competenze digitali necessarie per utilizzarlo efficacemente e che le interazioni online non sono sempre adatte a rispondere alle esigenze del pubblico". Tale considerazione, tuttavia, sembra essere trascurata dall'attuale innovazione digitale dei servizi pubblici, e in particolare dei servizi scolastici.

Secondo i risultati del progetto finora, uno degli ostacoli più rilevanti nell'accedere e completare le procedure dei servizi scolastici è infatti la digitalizzazione del sistema, dominata dall'accesso attraverso identità digitali pubbliche, come SPID o CIE. I seguenti ostacoli emergono tra i più comuni e sono esacerbati dalla segregazione etnica e culturale e dagli svantaggi socioeconomici: a) limitate competenze e attrezzature tecnologiche e digitali; b) competenze linguistiche insufficienti per navigare nelle piattaforme e procedure online; e, di conseguenza, c) scarsa accessibilità all'interdipendenza di informazioni, requisiti e diritti.

Servizi come l'iscrizione annuale, il registro elettronico, il pagamento dell'assicurazione annuale e la richiesta di programmi pre-post scuola e campi estivi richiedono di seguire procedure online su diverse piattaforme,

siti Web o App (UNICA; PagoInRete; Comune di Milano; App Axios). Le competenze tecnologiche e digitali, nonché l'accesso a un indirizzo e-mail, a un telefono cellulare o a un computer e a Internet, sono quindi fondamentali per poter non solo navigare tra le varie piattaforme, ma anche per ricevere le informazioni necessarie sui servizi e sui passaggi da seguire. I nostri risultati confermano ulteriormente la povertà educativa e digitale che colpisce in modo sproporzionato le comunità di immigrati, in particolare le madri, nel contesto economicamente svantaggiato di San Siro. Questa mancanza di risorse, comprese le competenze e le attrezzature, crea ostacoli significativi alla loro piena partecipazione. Nonostante il loro coinvolgimento proattivo nel rapporto famiglia-scuola, le madri spesso non dispongono delle competenze linguistiche e di alfabetizzazione digitale necessarie per gestire le procedure online in modo "indipendente", il che richiede un sostegno supplementare. I partecipanti allo studio hanno costantemente riportato frustrazioni con SPID, trovandolo user-unfriendly, difficile da ottenere e complicato da usare. I nostri risultati rivelano anche una mancanza di consapevolezza tra gli utenti per quanto riguarda i benefici completi di SPID. Questa comprensione limitata, unita alla percezione della disconnessione tra la pubblica amministrazione e le loro esigenze, crea un senso di distanza e ostacola l'accesso ai servizi e ai diritti essenziali. Identifichiamo, in questo caso, un'evidente mancanza di comunicazione e sostegno da parte del servizio pubblico sul tema della digitalizzazione e dell'identità digitale, che non riesce a raggiungere alcune delle categorie di cittadini più emarginate e svantaggiate.

Ad aggravare la mancanza di alfabetizzazione digitale e di sostegno per l'accesso ai servizi pubblici, sia le piattaforme della pubblica amministrazione che i siti web delle scuole offrono un'assistenza linguistica limitata. Procedure, materiali di supporto e terminologia burocratica sono disponibili principalmente in italiano, creando un ulteriore ostacolo per le famiglie immigrate. Quando il supporto linguistico è necessario per accedere a informazioni preliminari sul servizio o per procedere con moduli online, i mediatori culturali e linguistici nelle scuole spesso non sono in grado di soddisfare le elevate esigenze, costringendo i genitori a rinunciare e a fare completamente affidamento sull'aiuto di altri attori locali. L'indagine ha rivelato che la maggior parte degli utenti accede raramente ai cinque servizi scolastici in modo indipendente o tenta le procedure online. Essi si affidano invece, in tutto o in parte, al sostegno locale di attori quali CAF e le associazioni che forniscono servizi ausiliari. Riconoscendo il divario digitale e linguistico, alcune scuole affrontano queste barriere durante le iscrizioni annuali. Offrono moduli cartacei in alternativa all'iscrizione online e, in particolare nelle scuole primarie, facilitano i pagamenti assicurativi riscuotendo le tasse attraverso i rappresentanti delle classi o fornendo direttamente ai genitori il bollettino postale.

L'incapacità della pubblica amministrazione di affrontare il divario digitale, insieme alle barriere linguistiche, limita di fatto l'accesso delle famiglie immigrate ai servizi scolastici per i loro figli. Questa esclusione dalle informazioni essenziali sui requisiti di iscrizione, sulle procedure e sui servizi disponibili crea una serie di ostacoli all'esercizio dei diritti fondamentali. Questi diritti interconnessi includono l'identità digitale, il diritto all'istruzione e, in ultima analisi, il diritto alla città sia per i loro figli che per sé stessi.

6 | Conclusione: Approccio Basato sui Diritti Umani per l'Innovazione Digitale dei Servizi Pubblici

In conclusione, i servizi pubblici svolgono un ruolo fondamentale nella difesa dei diritti umani e nella promozione dell'inclusione sociale, agendo come pilastri essenziali di un fiorente diritto alla città. Tuttavia, gli approcci di progettazione di servizi innovativi spesso lasciano indietro le comunità emarginate. A questo proposito, l'approccio basato sui diritti umani può offrire un quadro potente per colmare questa lacuna (OHCHR, 2015). Integrando i principi di questo approccio nella progettazione e nell'erogazione dei servizi pubblici, possiamo garantire che i servizi siano inclusivi e accessibili e che i cittadini siano responsabilizzati (Ljungman, 2004). Ciò richiede il riconoscimento dei "titolari dei diritti" e dei loro diritti ai sensi del diritto internazionale insieme alle responsabilità dei "portatori di doveri" - coloro che sono obbligati a rispettare tali diritti (OHCHR, 2015).

Il progetto Città-IN esemplifica le sfide e le opportunità associate all'innovazione digitale nei servizi pubblici. I risultati evidenziano le difficoltà nell'accesso a informazioni accurate da canali formali e ufficiali, il divario digitale e le barriere linguistiche affrontate dalle famiglie immigrate nell'ambito di servizi scolastici essenziali. Un approccio alla progettazione di servizi digitali basato sui diritti umani potrebbe affrontare questi problemi promuovendo la partecipazione degli utenti, garantendo informazioni chiare e accessibili e dando priorità al sostegno multilingue. Adottando questi principi, i servizi pubblici possono trasformarsi da semplici fornitori a partner attivi nella costruzione di un diritto alla città e nella promozione della cittadinanza urbana. Questo approccio promuove una società in cui tutti possono esercitare pienamente i propri diritti umani, navigare in città con facilità e partecipare in modo significativo alla vita civica. In

definitiva, un approccio basato sui diritti umani rafforza l'efficacia dei servizi, responsabilizza i cittadini e costruisce un ambiente urbano più inclusivo ed equo per tutti.

Attribuzioni

Concettualizzazione, M.K.; introduzione, G.C. e M.K. (sezione 1), sezione 2, M.K., sezione 3, G.C. e M.K.; metodologia, G.C. e M.K. (sezione 4); analisi formale, G.C. e M.K. (sezione 5); indagine, M.K.; scrittura—preparazione della bozza originale, G.C. e M.K.; conclusione: M.K. (sezione 6) scrittura—revisione e editing, G.C. e M.K.; supervisione, M.K.

Riferimenti bibliografici

- Anastasiu I. (2022), “Unpacking the Smart City through the lens of the right to the city: a taxonomy as a way forward in participatory city-making”, in de Lange M. e de Waal M. (eds.) *The Hackable City, Digital Media and Collaborative City-making in the Network Society*, Springer Nature Singapore Pte Ltd., pp. 239-260;
- Balikci, A. N. (2023), *Design and Supply Services Towards Human Rights: How to overcome the challenges for the realisation of human rights through public services*. Master thesis Politecnico di Milano <https://www.politesi.polimi.it/handle/10589/191791>;
- Bricocoli M., Marani B., & Sabatinelli S. (2023), “Planning and designing universal access to social services. A pioneering local program on welfare spaces in Italy”, *Environment and Planning C: Politics and Space*, 41(4), pp. 771-786;
- Cassarino, J. P., & Fargues, P. (2006), *Policy responses in MENA countries of transit for migrants: an analytical framework for policy-making. Mediterranean Transit Migration*. Copenhagen: Danish Institute for International Studies, pp. 101-108;
- Concilio, G., Carli, P., Costa, G., Molinari, F., & Moro, A. (2019), *Enabling immigrants to easily know and exercise their rights. The case of MyJourney*. Atti della XXII Conferenza Nazionale SIU, L'urbanistica italiana di fronte all'Agenda 2030. Portare territori e comunità sulla strada della sostenibilità e resilienza Matera-Bari, giugno 2023 https://www.easyrights.eu/_files/ugd/68109f_08a4af723bd2408bbfa18c5bdf868939.pdf;
- Concilio, G., Costa, G., Karimi, M., Vitaller del Olmo, M., & Kehagia, O. (2022), “Co-Designing with Migrants’ Easier Access to Public Services: A Technological Perspective”. *Social Sciences*, 11(2), 54;
- Cordella A. & Paletti A. (2019), “Government as a platform, orchestration, and public value creation: The Italian case”, *Government Information Quarterly*, 36(4), pp. 1-15;
- Datta P., Walker L., Amarilli F. (2020), “Digital transformation: Learning from Italy’s public administration”, *Journal of Information Technology Teaching Cases*, 10(2), pp. 54-71;
- Dimitriadis, I., Hajer, M. H. J., Fontanari, E., & Ambrosini, M. (2021), “Local “Battlegrounds”. Relocating Multi-Level and Multi-Actor Governance of Immigration”. *Revue Européenne Des Migrations Internationales*, 37(1 & 2), pp. 251–275;
- Huarte Aranda, A. (2021), *Inclusive Local Citizenship: Fostering the Right to the City for All (Mediterranean City-to-City Migration)*. Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC) https://www.uclg.org/sites/default/files/inclusive_local_citizenship.pdf;
- Lefebvre, H. (1968), *Le Droit à La Ville*. Anthropos, Paris;
- Lefebvre, H. (1996), *Writings on Cities*. Wiley-Blackwell, Oxford;
- Johns, N. (1999), *What is this thing called service?*, MCB University Press, 33(9/10), pp. 958–973;
- Kafui, A. A. (2011), “What kind of right is the right to the city?”, *Progress in Human Geography*, 35(5), pp. 669–685;
- Karimi, M., Vitaller del Olmo, M., Peruccon, A., Concilio, G., & Morelli, N. (2022), *Service co-design fostering migrants’ integration: The case of easyRights Living Lab*. Proceedings of the OpenLivingLab Days Conference, September 2022. “The City as a Lab, but Now for Real!” Re-Working Open Innovation Environments for Inclusive, Green and Digital Transition through Emerging Technologies. Open LivingL. Lab Days, Turin, Italy;
- Karimi M., Concilio G., Rameika A., Trasciani G. (2024), *Intersecting Rights: Immigrants in Urban Realities*, La quattordicesima Biennale delle città e degli urbanisti europei dell'European Council of Spatial Planners-Conseil Européen des Urbanistes (ETCP-CEU), Napoli, 22/24 aprile 2024;
- Mediation Grammar, European Committee for Standardization (CEN), July 2023 https://www.cencenelec.eu/media/CEN-CENELEC/CWAs/RI/cwa18014_2023.pdf;
- Ljungman M. C. (2004), *Applying a Rights Based Approach to Development: Concepts and Principles, Conference Paper: The Winners and Losers from Rights Based Approaches to Development*. Retrieved January 17, 2022

- <http://www00.unibg.it/dati/corsi/68028/51819-Ljungman%20%282004%29%20Applying%20RBA%20to%20development.pdf>;
 Rete Locale Sansheroos (2019), *Istantanee di San Siro, Presente e futuro del quartiere*, SoHoLab 2019, Milano;
 Reuter T. K. (2019). “Human rights and the city: Including marginalized communities in urban development and smart cities”, *Journal of Human Rights*, 18(4), pp. 382-402;
 Rosol M. & Blue G. (2022), “From the smart city to urban justice in a digital age”, *City*, 26(4), pp. 684-705;
 Spicker, P. (2009), “The Nature of a Public Service”. *International Journal of Public Administration*, 32(11), pp. 970-991;
 Sugranyes, A., & Mathivet, C. (Eds.). (2010), *Cities for All. Proposals and Experiences towards the Right to the City*. Habitat International Coalition, HIC, Santiago;
 UN-Habitat (2020), *World Cities Report 2020, The Value of Sustainable Urbanization*, United Nations Human Settlements Programme https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/10/wcr_2020_report.pdf;
 Wood, P. (2018), *Urban citizenship. Making places where even the undocumented can belong*. Intercultural cities, Exploratory Workshop, 28-29 November 2018, Botkyrka, Sweden <https://rm.coe.int/urban-citizenship-background-paper-/1680933629>;
 United Nations Human Rights Office of the High Commissioner (OHCHR) (2015), *Health policy makers. Summary Reflection Guide on a Human Rights-Based Approach to Health, Application to sexual and reproductive health, maternal health and under-5 child health*. Retrieved December 3, 2021, https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Women/WRGS/Health/RGuide_HealthPolicyMakers.pdf;
 Vanolo, A., & Rossi, U. (2012), *Urban citizenship: Insurgencies and recognition. Urban Political Geographies. A Global Perspective*, Sage, London https://www.academia.edu/36847194/Urban_citizenship_Insurgencies_and_recognition;
 Welby B. & Tan E. H. Y. (2022), *Designing and delivering public services in the digital age*, OECD, Going Digital Toolkit Notes, No.22 https://goingdigital.oecd.org/data/notes/No22_ToolkitNote_DigitalGovernment.pdf.

Sitografia

PagoPA, PagoInRete

<https://www.istruzione.it/pagoindrete/>;

UNICA

<https://unica.istruzione.gov.it/it>;

Anagrafe Nazionale

<https://www.anagrafenazionale.interno.it/>;

SPID

<https://www.spid.gov.it/cos-e-spid/come-attivare-spid/>;

easyRights research project, H2020 program

<https://www.easyrights.eu/mediationgrammar>;

Comune di Milano, Pre-post scuola

<https://www.comune.milano.it/servizi/pre-scuola-e-giochi-serali-iscrizioni>;

Comune di Milano, Centri estivi

<https://www.comune.milano.it/servizi/centri-estivi-scuole-primarie-iscrizioni-e-pagamenti>;

Axios Registro Elettronico

<https://axiositalia.com/accesso-registro-elettronico/>.

Finanziamento

La ricerca è stata finanziata dal Polisocial Award 2023 - Politecnico di Milano.

Politiche abitative innovative e rigenerazione di contesti in declino: il caso del PINQuA nel centro storico di Sassari

Alessandra Casu

Università degli studi di Sassari
DADU - Dipartimento di Architettura, Design e Urbanistica
Email: casual@uniss.it

Laura Morandini

Università degli studi di Sassari
DADU - Dipartimento di Architettura, Design e Urbanistica
Email: l.morandini@pbd.uniss.it

Valentina Talu

Università degli studi di Sassari
DADU - Dipartimento di Architettura, Design e Urbanistica
Tamalacà Srl - Spin-off sostenuto dall'Università di Sassari
Email: vtalu@uniss.it; valentina.talu@tamalaca.com

Abstract:

Il contributo illustra l'approccio e i contenuti più significativi del "Piano integrato di rigenerazione urbana del centro storico della città di Sassari", da cui discende uno stralcio proposto per il Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare (PINQuA), il quale costituisce un precedente per una più ampia ricerca orientata a Politiche innovative e inclusive di rigenerazione urbana e dell'abitare, attraverso il recupero di immobili in stato di abbandono o di degrado. Gli immobili pubblici e privati non occupati e in condizioni di degrado sono stati identificati, geolocalizzati e descritti attraverso un insieme articolato di attributi che hanno prodotto un supporto alla decisione su piattaforma GIS open source; è stato poi definito un quadro di possibili soluzioni di recupero e rifunzionalizzazione, a partire dall'ipotesi di realizzare un sistema di alloggi in locazione a canoni calmierati e di servizi e spazi pubblici interconnessi per favorire l'insediamento di nuovi abitanti e attivare nuovi e innovativi servizi di welfare urbano a scala di vicinato, che rispondano alla domanda generata dalla nuova comunità insediata e intercettino bisogni anche di coloro che già risiedono nel quartiere, inducendoli a "restare".

Parole chiave: housing, urban regeneration, historic centers

Il Centro Storico della città di Sassari: una "periferia centrale"

Il Centro Storico della città di Sassari¹ è a tutti gli effetti una periferia, nonostante la sua collocazione centrale². Il quartiere è interessato, infatti, da un insieme di problemi interconnessi che si alimentano vicendevolmente, strutturando una condizione di marginalità socio-spaziale:

- grave disagio abitativo e socio-economico;
- scarsa qualità urbana;
- scarsa camminabilità e problemi di accessibilità;
- inadeguata dotazione di servizi di prossimità;
- spopolamento e presenza di un numero significativo (e in continua crescita) di edifici e alloggi non occupati, spesso in condizioni fatiscenti;
- presenza di alloggi sovraffollati occupati principalmente da residenti stranieri.

¹ In particolare la cosiddetta "parte bassa", che comprende i rioni storici di S. Donato, S. Apollinare e S. Sisto.

² Oggi il concetto di periferia è sempre più ampio e non fa riferimento più solo alla dimensione geografica, ma anche ai connotati sociali e alla vulnerabilità degli abitanti che la vivono quotidianamente (Fregolent 2008). La periferizzazione di aree centrali rispetto all'agglomerato urbano è un fenomeno sempre più diffuso. Leggendo i movimenti demografici e le dinamiche patrimoniali degli ultimi vent'anni, emerge che i centri storici abbiano perso attrattività sociale ed economica (Micelli, Pellegrini, 2017): è questo il caso del centro storico di Sassari. Per approfondimenti sulla condizione di perifericità del centro storico della città di Sassari in relazione all'evoluzione urbana si veda: Bua, Idini, Talu (2013).

L'evoluzione dei dati demografici mostra in maniera chiara la progressiva riduzione della popolazione residente nel quartiere (con una "timida" inversione di tendenza solo negli ultimi anni)³. Questa riduzione è inizialmente determinata prevalentemente dal progressivo spostamento di una parte della popolazione residente nei nuovi quartieri, soprattutto di edilizia popolare, ma a partire dagli anni Ottanta si configura come una "fuoriuscita" volontaria di chi, avendone le possibilità, cerca migliori condizioni abitative.

Secondo i dati Istat relativi al Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni, nel 2021 i residenti nel centro storico sono pari a 7.713. Si registra un'incidenza di stranieri residenti significativamente più elevata di quella relativa al territorio comunale (20,5% vs 3,8%). Gli stranieri residenti nel centro storico sono 1.585 (di cui 1.017 maschi, con un indice di mascolinità pari a 128,4%, mentre il dato per Sassari è pari a 92,6%), mentre quelli residenti nel territorio comunale sono complessivamente 4.685: dunque, il 34% circa degli stranieri complessivamente presenti nel comune risiede nel centro storico.

L'elevata componente straniera influisce sui valori dell'indice di vecchiaia: mentre il comune "invecchia" molto rapidamente (l'indice di vecchiaia passa da 45,3 nel 2001 a 114,4 nel 2021), il centro storico mantiene pressoché invariato nel periodo 2001-2021 il suo indice di vecchiaia (54,8 nel 2001 e 59,6 nel 2021), che peraltro è circa la metà della media comunale, con un'incidenza della popolazione di età inferiore ai 5 anni pari a 3,84% (valore per il Comune, 2,87%) e un'incidenza di popolazione over 75 pari a circa la metà di quella del Comune di Sassari (rispettivamente 6,5% e 12,3%).

L'ampiezza media delle famiglie è significativamente inferiore rispetto a quella che si registra per il Comune di Sassari, principalmente a causa della più elevata incidenza di famiglie monocomponente (ampiezza media famiglie 1.6, *Vs.* 2.1; incidenza famiglie monocomponente 69,1% *Vs.* 45,8%).

A partire da questo quadro, il Piano integrato di rigenerazione urbana del centro storico della città di Sassari (Piano) ha come obiettivo l'attivazione e l'accompagnamento di un processo di rigenerazione urbana attraverso l'attuazione di politiche abitative pubbliche, finalizzate a garantire l'accesso alla casa a nuclei familiari appartenenti alla cosiddetta "fascia grigia". Obiettivo del Piano è, dunque, promuovere la qualità della vita urbana della comunità insediata attraverso la costruzione di un contesto abitativo di qualità che consenta non solo di accedere ad un alloggio, ma anche di partecipare attivamente alla sperimentazione di nuove forme dell'abitare.

Attraverso il recupero degli immobili di proprietà pubblica e privata attualmente in disuso, il Piano prevede la realizzazione di un sistema integrato di alloggi da destinare alla locazione a canoni sostenibili, spazi complementari all'abitare ad uso collettivo e spazi pubblici. Nel garantire l'accesso ad un alloggio ai nuclei familiari che appartengono alla fascia grigia, infatti, si favorisce l'insediamento di nuovi abitanti e si attivano di conseguenza nuovi servizi di prossimità, che rispondono alla domanda generata dalla nuova comunità insediata e al contempo da chi già risiede, inducendo a "restare" (Teti, 2022).

Politiche abitative e processi di rigenerazione urbana: una proposta per il Centro Storico di Sassari

Un approccio integrato e multidisciplinare si rivela indispensabile sia per l'analisi conoscitiva, sia per la definizione della metodologia e degli strumenti di intervento, che restituiscano una base di conoscenza approfondita, robusta e non banalizzante dei fenomeni esplorati (estremamente complessi e controversi) e un insieme di politiche, progetti e azioni efficaci, durevoli, scalabili e replicabili.

Per la costruzione del Piano sono stati perseguiti i seguenti due obiettivi operativi:

- definire la struttura di uno strumento GIS a supporto delle decisioni per il recupero del patrimonio costruito dismesso del Centro Storico con finalità abitative e la metodologia e le procedure operative per il reperimento e l'aggiornamento dei dati e delle informazioni;
- costruire un ventaglio di strumenti per la riattivazione, il recupero e la rifunzionalizzazione degli immobili non occupati in Centro Storico, in relazione alle caratteristiche di tale patrimonio e all'obiettivo di diversificare l'offerta abitativa, con particolare riferimento al rafforzamento della disponibilità di alloggi in locazione a costi sostenibili.

La ricognizione sul campo ha permesso di identificare 157 edifici non occupati⁴. La maggior parte degli edifici mappati è di proprietà privata e presenta un'elevata parcellizzazione. Per la maggioranza degli edifici

³ Secondo i dati dei Censimenti ISTAT, la popolazione residente nel quartiere è pari a 11.780 abitanti nel 1981 (a fronte di una popolazione complessiva del comune pari a 118.631) e a 7.713 nel 2021 (a fronte di una popolazione complessiva del comune pari a 122.159).

⁴ Per una descrizione più dettagliata della struttura del GIS e della mappatura, cfr. Casu e Talu.

mappati in condizioni fatiscenti, il Piano Particolareggiato del Centro Storico prevede la possibilità di eseguire interventi di demolizione e ricostruzione (in alcuni casi anche con incrementi volumetrici).

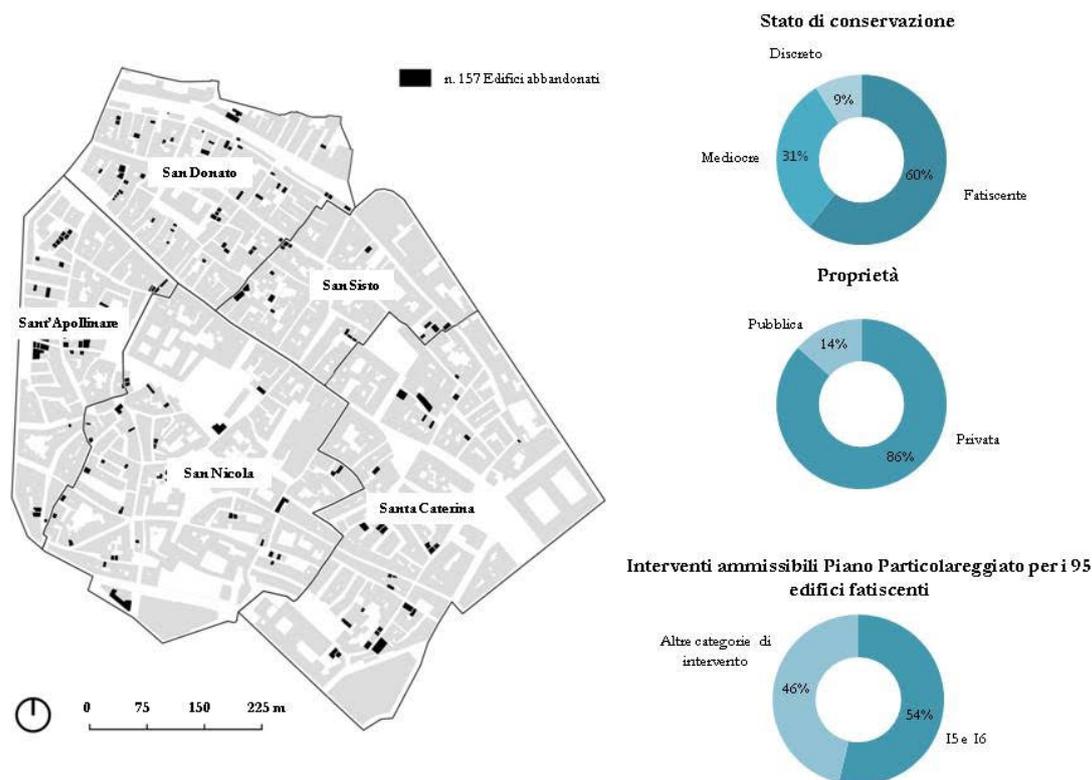


Figura 1 | Sintesi della mappatura e delle elaborazioni relative agli edifici abbandonati e degradati nel centro storico di Sassari.

Il Piano prevede di utilizzare il patrimonio di edifici non utilizzati per realizzare un sistema diffuso di alloggi di qualità e di spazi da adibire a servizi integrativi all'abitare aperti al quartiere, condivisi e co-gestiti dagli stessi abitanti. Questo sistema diffuso di alloggi accessibili e di spazi e servizi ad essi connessi potrebbe innescare un percorso di rigenerazione del quartiere durevole, perché in grado di produrre un equilibrio tra la necessità di attrarre nuovi abitanti – promuovendo così la diversità sociale – e governare gli eventuali processi di gentrificazione.

Il Piano si concentra poi sulla definizione di un ventaglio di possibili procedimenti per la riattivazione di immobili non occupati del Centro Storico, definiti in relazione alle caratteristiche di tale patrimonio e all'obiettivo di diversificare l'offerta abitativa, con un'attenzione al rafforzamento della disponibilità di alloggi in locazione a costi sostenibili.

In particolare, il Piano esplora la possibilità di attivare sia procedure ordinarie (acquisto o, nei casi in cui si verificano le condizioni, esproprio), sia procedure che mantengono invariata la proprietà degli alloggi ma che agiscono sulla destinazione d'uso attraverso opportuni vincoli, fino ad arrivare a procedure collaborative regolamentate tra amministrazione, enti del terzo settore e cittadinanza⁵.

Abitare il quartiere: il progetto per il Centro Storico di Sassari in attuazione del Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare (PINQuA)

A partire dal quadro che caratterizza il contesto di intervento e dagli esiti del Piano *supra* sintetizzati, per otto immobili di proprietà pubblica è stato elaborato uno stralcio, finanziato nell'ambito del PINQuA e attualmente in fase di realizzazione⁶. Coerentemente con i contenuti del Piano, il progetto per il Centro Storico in attuazione del PINQuA ha come obiettivo l'attivazione e l'accompagnamento di un processo di

⁵ Per dettagli e approfondimenti, si rimanda ad ulteriori contributi in corso di pubblicazione.

⁶ Il PINQuA ammette a finanziamento esclusivamente interventi di recupero di immobili di proprietà pubblica. Sono stati dunque selezionati e inclusi nel Programma solo otto edifici di proprietà pubblica su quasi 160 mappati nel Piano.

rigenerazione urbana attraverso l'attuazione di una politica abitativa pubblica, finalizzata a garantire l'accesso alla casa ai nuclei familiari appartenenti alla "fascia grigia".

Con il recupero degli otto immobili di proprietà pubblica attualmente in disuso, è prevista la realizzazione di un sistema integrato di 32 alloggi da destinare alla locazione a canone calmierato, di spazi complementari all'abitare ad uso collettivo e di spazi pubblici.

Oltre al recupero degli otto immobili, il Programma comprende infatti anche un intervento di riqualificazione di tre spazi pubblici:

- la Piazza S. Antonio, su cui si affaccia il principale edificio pubblico interessato dall'intervento di recupero, che permette di mettere in connessione questo immobile – che assume la funzione di "hub" del sistema di immobili e servizi di progetto – con gli altri edifici e spazi pubblici recuperati e, attraverso il Corso Vittorio Emanuele II, con l'intero quartiere;
- lo slargo su cui si affaccia l'IC San Donato, unica scuola nel quartiere;
- il sistema di microspazi di risulta lungo il Largo Monache Cappuccine, in prossimità di uno degli immobili interessati dall'intervento di recupero.

Oltre agli interventi di carattere materiale, il Programma prevede anche la costruzione di un insieme di strumenti immateriali che l'Amministrazione potrà utilizzare non solo per l'attuazione del Programma, ma anche per la gestione di suoi ulteriori sviluppi e ai fini della replicabilità e scalabilità dell'iniziativa: un "Piano di interventi per la coesione economica, sociale e territoriale" – che si prefigge di promuovere l'attrattività e la qualità della vita del quartiere, incoraggiando la partecipazione attiva della cittadinanza per la costruzione di una comunità più coesa e inclusiva – e un "Piano della gestione integrata per l'Abitare" che comprende l'insieme delle procedure e degli strumenti innovativi di gestione del sistema diffuso di alloggi e servizi che consentono di far funzionare e mettere a sistema le diverse componenti dell'intervento: gli alloggi, gli spazi complementari e i relativi servizi erogati al loro interno, i servizi di carattere commerciale o artigianale, gli spazi pubblici, la nuova comunità insediata e il contesto socio-spaziale in cui l'intervento si inserisce.

Il Programma, dunque, prevede una gestione integrata orientata sia a innescare e accompagnare processi di promozione e inclusione sociale, sia a definire strumenti per la gestione degli alloggi in locazione e degli spazi ad uso collettivo, sotto il profilo amministrativo e tecnico.

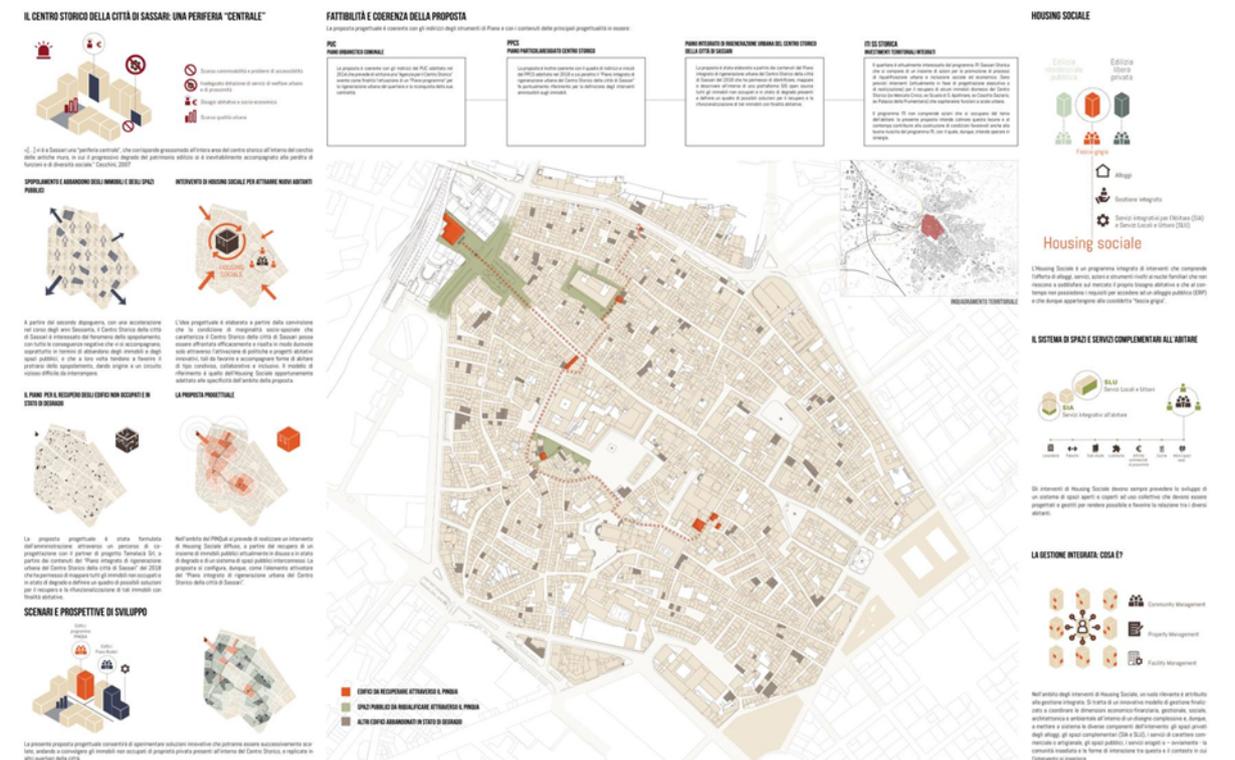


Figura 2 | Sintesi della proposta per il Centro Storico di Sassari in attuazione del PINQuA, dei suoi caratteri e delle coerenze urbanistiche.

Conclusioni

Il progetto per la costruzione del “Piano integrato di rigenerazione urbana del Centro Storico della città di Sassari” si inserisce all’interno di una più ampia attività di ricerca attorno al tema del rapporto tra politiche abitative e processi di rigenerazione urbana, il cui obiettivo è costruire un articolato quadro conoscitivo e una struttura metodologica usabili per il disegno di politiche e progetti per la rigenerazione urbana di quartieri o centri urbani interessati da fenomeni di spopolamento e marginalità socio-spaziale attraverso interventi basati sul *welfare* abitativo (forme condivise, collaborative e inclusive di abitare).

La ricerca si concentra sul patrimonio di edifici fatiscenti e non occupati delle principali città e dei centri abitati minori della Sardegna, partendo dalla consapevolezza che la condizione di degrado di questo patrimonio è al contempo concausa e conseguenza del processo di spopolamento e marginalizzazione.

Gran parte di questo patrimonio è costituito da edifici che, pur non essendo dotati di particolare pregio storico-architettonico, partecipano al mantenimento della conoscenza e della memoria storica dei luoghi e potrebbero assolvere una innovata funzione abitativa, in un momento storico caratterizzato dalla contraddizione tra la presenza di numerosi edifici non occupati e il mancato riconoscimento del diritto ad una abitazione degna a gruppi sempre più ampi della popolazione.

Il fine del progetto di ricerca è dimostrare le potenzialità delle politiche e dei progetti di abitare condiviso e collaborativo come strumenti per la promozione della qualità della vita urbana complessiva nei contesti caratterizzati da marginalità socio-spaziale e, in prospettiva, per contribuire a mitigare il fenomeno dello spopolamento. La ricerca si propone, dunque, di costruire un insieme di strumenti che promuovano la partecipazione attiva di abitanti attuali e potenziali nei processi di rigenerazione urbana. Dunque, non si concentra solo ed esclusivamente sul tema del recupero edilizio (riutilizzo funzionale e risanamento architettonico) ma, anzi, colloca questo tema all’interno di una riflessione più ampia finalizzata a definire un quadro di politiche abitative e un insieme di azioni e trasformazioni a scala di quartiere o di vicinato, per facilitare l’insediamento di nuove popolazioni e promuovere una durevole qualità urbana.

Riferimenti bibliografici

Bruscaglioni L., Cellini E., Saracino, B. (2013), Nuove e vecchie periferie popolari. Una ricerca etnografica in due aree di edilizia residenziale pubblica, *Cambio. Rivista Sulle Trasformazioni Sociali*, vol. 3(6), pp. 27-39.

Bua F., Idini P., Talu V. (2013), “Sassari: una città da “ricomporre”. Il centro storico come laboratorio di politiche e progetti di rigenerazione urbana centrati sugli abitanti”, in AA.VV., *Sardegna. La nuova e l’antica felicità*, Angeli, Milano, pp. 97-127.

Casu A., Talu V. (2022), “Energie sociali e proposte di rigenerazione urbana di centri storici in Sardegna”, *Urbanistica Informazioni*, n. 306, *special issue*, pp. 584-587.

Fregolent L. (2018), “Periferia e periferie”, in Id. (a cura), *Periferia e periferie*, Aracne, Roma, pp. 13-33.

Micelli E., Pellegrini P. (2017), “Vuoto al centro. Impiego e abbandono del patrimonio dei centri antichi italiani”, *Territorio*, n. 82, pp. 12-21.

Teti V. (2022), *La restanza*, Einaudi, Torino.

Riconoscimenti

Il contributo rende conto di alcuni risultati parziali della ricerca *Politiche innovative e inclusive di rigenerazione urbana e dell’abitare*, finanziata dal PR FESR 2021-2027 della Regione Autonoma Sardegna, Centro Regionale di Programmazione.

Nuove forme di residenzialità nelle aree interne sarde tra strategie di marketing turistico-territoriale e sviluppo locale

Anna Maria Colavitti

Università degli Studi di Cagliari
DICAAR - Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura
Email: amcolavt@unica.it

Alessio Floris

Università degli Studi di Cagliari
DICAAR - Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura
Email: alessio.floris@unica.it

Virginia Onnis

Università degli Studi di Cagliari
DICAAR - Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura
Email: virginia.onnis@unica.it

Sergio Serra

Università degli Studi di Cagliari
DICAAR - Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura
Email: sergioserra@unica.it

Abstract

Negli ultimi decenni, i cambiamenti sociali ed economici in Italia hanno portato a una crescente polarizzazione insediativa, creando una netta contrapposizione tra grandi e medie città e le aree interne. Queste ultime subiscono una progressiva ed inesorabile perdita di residenzialità e condizioni di marginalità diffusa, determinate da una tendenza demografica negativa e da un deficit di infrastrutture, servizi essenziali e opportunità occupazionali. Il fenomeno dell'abbandono interessa diffusamente le risorse territoriali, compreso il patrimonio insediativo e edilizio. Prevenire l'abbandono e il depauperamento delle risorse rappresenta una priorità delle politiche nazionali e comunitarie per lo sviluppo e la coesione territoriale, che coinvolgono attivamente la popolazione nella costruzione di programmi e strategie *place-based*. Contestualmente, a livello locale si assiste alla diffusione di iniziative per il contrasto allo spopolamento attraverso misure per incentivare il recupero e il riuso del patrimonio edilizio esistente che prevedono la trasposizione sul mercato, ad un prezzo simbolico, degli immobili inutilizzati o in stato di degrado, con esiti piuttosto incerti e dalla portata limitata. Il contributo propone una riflessione critica sulle politiche che si basano, secondo logiche di marketing territoriale, sull'offerta di nuove forme di residenzialità, stabile o temporanea, come forma di contrasto al dilagare del fenomeno dello spopolamento, con un focus sull'iniziativa "Case a un euro" nel territorio sardo, in cui tali esperienze trovano legittimazione all'interno della cornice normativa dei programmi integrati di riordino urbano.

Parole chiave: aree interne, spopolamento, case a 1 euro

1 | Introduzione

Il contesto nazionale sta attraversando una profonda crisi demografica che si ripercuote sull'equilibrio del sistema insediativo, generando condizioni diffuse di marginalità e fragilità. Nell'ultimo decennio, il declino demografico ha determinato una significativa riduzione della popolazione, con un saldo naturale costantemente negativo dovuto al calo della natalità e del tasso di fecondità. In questo scenario, i flussi migratori interni ed esterni accentuano la polarizzazione delle attività economiche verso i centri urbani, mentre i territori rurali subiscono un progressivo abbandono. La contrazione demografica ha un impatto significativo sulle comunità locali, sottoposte, in particolare, a processi di esodo piuttosto che di "remanenza" e ritorno dei residenti che, sommati alle dinamiche di turisticizzazione, ne danneggiano la solidità e la struttura socioculturale. In Italia, il numero dei comuni con meno di 5.000 residenti cresce costantemente, costituendo, ormai, oltre il 70% del totale. In oltre 11.000 comuni italiani, lo spopolamento ha raggiunto

livelli critici, accrescendone il rischio concreto di scomparsa nei prossimi decenni¹. Per affrontare il problema su scala locale, numerose amministrazioni comunali, spesso autonomamente o con il sostegno di associazioni o enti del terzo settore, stanno implementando politiche per contrastare lo spopolamento, cercando di attrarre nuove forme di residenzialità, anche temporanea, tramite il recupero del patrimonio edilizio inutilizzato (Carrosio, 2019). Tali iniziative possono agire in sinergia con la promozione in chiave turistica del territorio, in linea con la Strategia Nazionale Aree Interne, in particolare del turismo naturalistico ed esperienziale per valorizzare il patrimonio culturale e ambientale e rafforzare il capitale umano stabile (Sabatini, 2023). In questo scenario, il contributo analizza le modalità e le pratiche di riabitare che emergono nei contesti fragili e marginali (Solero, Vitillo, 2021), con particolare attenzione all’iniziativa ‘Case a 1 euro’, nata in Italia con l’obiettivo di promuovere il riuso degli immobili inutilizzati di proprietà privata in aree soggette a preoccupanti dinamiche di spopolamento approfondendo il caso della Regione Sardegna, dove tali esperienze trovano legittimazione nella cornice normativa dei programmi integrati di riordino urbano.

2 | Contrastare lo spopolamento con la “svendita” del patrimonio edilizio

L’iniziativa “Case a 1 euro” si basa sulla possibilità di trasferire la proprietà dell’immobile all’ente locale che, direttamente o come intermediario, provvede alla successiva alienazione del bene a prezzo simbolico a soggetti privati che si impegnano a ristrutturare l’immobile entro tempi prestabiliti (Cersosimo *et al.*, 2022). In alcuni casi, i Comuni mettono a disposizione gli immobili appartenenti al demanio comunale, ottenuti per usucapione dopo un prolungato periodo di abbandono ultraventennale, mentre, quando non dispongono di un patrimonio immobiliare da alienare, si rivolgono ai privati interessati a cedere i loro immobili inutilizzati, tramite la pubblicazione di un bando pubblico. I requisiti per l’acquisto includono generalmente il trasferimento della residenza e il completamento dei lavori entro orizzonti temporali che vanno dai 3 ai 5 anni, con la possibile richiesta di una polizza fideiussoria a tutela delle parti coinvolte. Per supportare l’efficacia di tali iniziative, alcuni comuni hanno adottato specifiche varianti agli strumenti urbanistici vigenti, nella prospettiva di promuovere contestualmente l’economia locale (Zoppi, 2023), oppure hanno previsto l’utilizzo di formule alternative, come la locazione rispetto alla semplice alienazione degli immobili. Il patrimonio immobiliare coinvolto è principalmente quello in cui viene riconosciuta una condizione di degrado o di inutilizzo tale da ridurre l’attrattiva sul mercato, e di conseguenza, le possibilità di locazione o vendita che, soprattutto in corrispondenza di un assetto proprietario frammentato, generando una fase di stasi decisionale in merito all’utilizzo del bene, che si traduce esclusivamente in un onere per i privati, in ragione dei costi derivanti dai tributi locali.

La ricognizione delle iniziative sul contesto nazionale e la valutazione degli esiti rispetto all’obiettivo prefissato di attrarre nuovi residenti sono operazioni complesse che si scontrano con la scarsa disponibilità e attendibilità di dati e fonti ufficiali, e con l’assenza di una catalogazione sistematica delle iniziative su scala regionale e nazionale. Nonostante queste criticità, il presente lavoro cerca di ricostruire una sintesi delle iniziative sul territorio nazionale, a partire dalle differenti fonti informative disponibili, tra cui il portale *casea1euro.it*, il cui scopo, tuttavia, è puramente divulgativo e quindi non garantisce la completezza e l’aggiornamento dei dati, la documentazione reperibile nei portali istituzionali ufficiali dei Comuni promotori delle varie iniziative, nonché le informazioni desumibili dagli approfondimenti della stampa nazionale e internazionale.

L’indagine ha restituito 77 comuni italiani in cui è stata sperimentata l’iniziativa ‘Case a 1 euro’, rivelando come ci sia una maggiore concentrazione nel Sud del Paese, rispetto al Nord. La Sicilia è la regione con il maggior numero di esperienze (29 Comuni), che riguardano contesti comunali con una popolazione residente variabile che va dai 1.231 abitanti di Castel di Lucio ai 58.861 abitanti di Caltanissetta, con una media di 11.738 abitanti. A livello nazionale, la dimensione demografica media dei Comuni interessati è di circa 8.586 residenti. Nelle regioni settentrionali si rilevano poche esperienze in piccoli centri come Carrega Ligure in Piemonte (86 abitanti) e Oyace in Valle d’Aosta (209 abitanti). Tra i contesti comunali aderenti figurano due capoluoghi di provincia: Taranto in Puglia (188.310 abitanti) e Caltanissetta in Sicilia (58.861 abitanti). Le quotazioni medie degli immobili (594 €/mq al sud, contro 749 €/mq al centro e 827 €/mq al nord) riflettono le sostanziali differenze che caratterizzano i territori interessati, influenzati da fattori come la posizione geografica e l’attrattiva turistica dei contesti in cui si sono concretizzate le iniziative, che mostrano una significativa diversificazione negli approcci e nei risultati. Circa il 13% dei Comuni tra quelli che hanno manifestato la volontà di aderire all’iniziativa non è riuscito effettivamente a formalizzare un bando a causa dell’opposizione dell’opinione pubblica o di difficoltà tecniche e amministrative, come la

¹ Rapporto annuale ISTAT, 2023, La situazione del paese.

frammentazione catastale, che hanno compromesso la conclusione delle procedure. In oltre il 35% dei casi, le esperienze, anche se attivate, sono state interrotte a causa della mancanza di adesioni da parte dei privati, mentre, circa il 51% dei Comuni, invece, ha effettivamente pubblicato un bando e completato con successo la cessione degli immobili.

Tabella I | Quadro dei comuni aderenti all’iniziativa “Case a 1 euro” per regione e popolazione residente. Fonte: dati ISTAT al 31 dicembre 2022.

Regione	Comune (Residenti)	
Abruzzo	Canistro (909)	Casoli (5.168)
	Lecce nei Marsi (1.536)	Penne (11.229)
	Pratola Peligna (7.041)	S. Stefano di Sessanio (114)
Basilicata	Acerenza (2.097)	Bisignano (9.518)
	Laurenzana (1.597)	Ripacandida (1.563)
Calabria	Albidona (1.143)	Belcastro (1.230)
	Bisignano 9.518	Cinquefrondi (6.248)
	Maida (4.441)	Platania (1.973)
	Rose (4.164)	
Campania	Altavilla Silentina (6.966)	Bisaccia (3.544)
	Pietramelara (4.497)	Teora (1.453)
	Zungoli (944)	
Lazio	Graffignano (2.108)	Maenza (2.959)
	Patrica (3.078)	Santi Cosma e Damiano (6.873)
Liguria	Pignone (515)	Triora (374)
Marche	Cantiano (2.006)	Monte Urano (7.854)
Molise	Castropignano (864)	San’Elia a Pianisi (1.562)
Piemonte	Albugnano (497)	Borgomezzavalle (292)
	Carrega Ligure (86)	
Puglia	Biccari (2.630)	Candela (2.519)
	Caprarica di Lecce (2.283)	Taranto (188.310)
Sardegna	Bonnanaro (920)	Montresta (438)
	Nulvi (2.638)	Ollolai (1.174)
	Romana (480)	Sedini (1.247)
Sicilia	Augusta 34.718	Bivona 3.214
	Calatafimi-Segesta (6.138)	Caltagirone (35.827)
	Caltanissetta (58.861)	Castel di Lucio (1.231)
	Castiglione di Sicilia (2.904)	Corleone (10.382)
	Gangi (6.107)	Grotte (5.214)
	Itala (1.514)	Leonforte (12.310)
	Mussomeli (9.915)	Palma di Montechiaro (21.399)
	Pettineo (1.240)	Petralia Soprana (2.973)
	Piazza Armerina (20.702)	Racalmuto (7.623)
	Regalbuto (6.702)	Salemi (10.001)
	San Biagio Platani (2.862)	San Cataldo (20.952)
	San Piero Patti (2.586)	Sambuca (5.357)
	Saponara (3.687)	Serradifalco (5.516)
	Termini Imerese (24.961)	Troina (8.555)
Valguarnera Caropepe (6.956)		
Toscana	Fabbriche di Vergemoli (721)	Montieri (1.191)
Valle d’Aosta	Oyace (209)	

3 | Un bilancio dell’esperienza “Case a 1 euro” in Sardegna

La Regione Sardegna da tempo attua politiche per rallentare il processo di spopolamento che investe l’intera regione, manifestandosi in modo particolarmente critico nelle aree interne, sia dal punto di vista demografico che economico. Negli ultimi anni sono state introdotte diverse misure, sotto forma di incentivi, per sostenere la ripresa economica e il ripopolamento dei territori, in particolare dei Comuni con meno di 3.000 residenti. Queste misure comprendono incentivi per favorire l’incremento delle nascite, le agevolazioni per lo sviluppo di attività commerciali e produttive, e contributi per l’acquisto o la ristrutturazione della “prima casa”. Anche il quadro normativo regionale, in particolare all’art.40 della L.R. 8 del 23 aprile 2015² incoraggia l’uso di programmi integrati di riordino urbano per la riqualificazione, la sostituzione edilizia e la modifica

² Capo II – Disposizioni urbanistiche per il trasferimento e il rinnovamento del patrimonio edilizio e per la promozione dei programmi integrati per il riordino urbano, LR 8/2015.

della destinazione d'uso di aree e immobili. Questi programmi possono prevedere il recupero e la valorizzazione di immobili non utilizzati o sottoutilizzati, ceduti a prezzo simbolico dai proprietari al soggetto attuatore individuato dal programma. Tuttavia, nonostante l'allocazione di consistenti risorse regionali, l'impatto di questi provvedimenti sulle dinamiche locali di spopolamento è stato limitato. Parallelamente, varie amministrazioni comunali hanno sperimentato iniziative autonome senza un coordinamento a livello sovralocale. Tra queste vi sono, appunto, i programmi “Case a 1 euro” promossi dai comuni di Bonnanaro (OR), Romana (SS), Sedini (SS), Ollolai (NU), Nulvi (SS) e Montresta (OR). Questi Comuni, situati in aree collinari e montane, alcune con problemi di accessibilità come la Barbagia e la Planargia, affrontano condizioni di attuale e prevedibile malessere demografico (Bonnanaro, Romana e Ollolai) o sono a rischio di scomparsa, come Montresta (Regione Sardegna, Centro Regionale Programmazione, 2013).

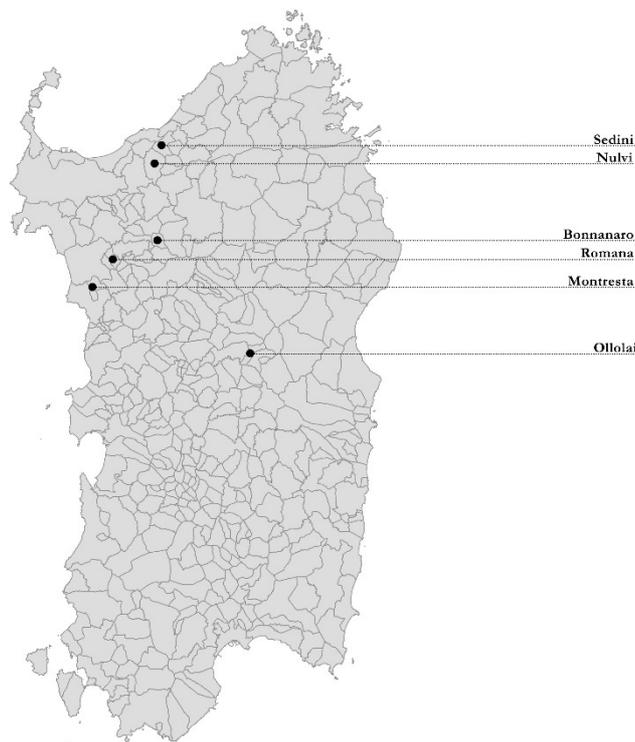


Figura 1 | Localizzazione dei Comuni aderenti all’iniziativa “Case a 1 euro” nel territorio sardo. Fonte: Elaborazione degli autori.

Il primo comune sardo a intraprendere questa iniziativa è stato Nulvi, nel febbraio del 2016, ottenendo un discreto successo con l’assegnazione delle sette unità immobiliari coinvolte, concludendo il progetto nel settembre 2020. Un’altra esperienza positiva si è registrata nel comune di Bonnanaro, dove sei proprietà nel centro storico sono state rese disponibili per la cessione, nell’ambito del programma avviato nel luglio 2022. L’esperienza di Ollolai si distingue come un caso unico e significativo nel contesto regionale. L’interesse del Comune per le politiche di riuso abitativo risale al 2016, quando fu emesso il primo avviso pubblico per raccogliere manifestazioni di interesse alla cessione di immobili inutilizzati. Nella prima fase, circa 30 unità immobiliari residenziali furono vendute. Il successo di questa iniziativa, amplificato anche a livello mediatico, ha stimolato l’amministrazione comunale a lanciare alla fine del 2021 un ulteriore progetto in collaborazione con la cooperativa “Comunità di Ollolai” e la Confederazione AEPI (Dipartimento Nazionale Aree Rurali e Montane). Questo nuovo progetto prevedeva la cessione di immobili in affitto al canone mensile simbolico di un euro, per un totale di trenta unità abitative e venti locali commerciali. La particolarità del programma è stata quella di prevedere un’agevolazione sul canone di affitto per cinque anni, dopo i quali l’importo sarebbe stato adeguato ai valori di mercato, attualmente intorno ai 250 euro mensili. Sulla scia del precedente bando, l’amministrazione comunale, in collaborazione con l’associazione culturale “Sa Mata”, ha recentemente promosso il progetto “Work from Ollolai/Traballa dae Ollolai”. Questo progetto si rivolge a professionisti ed esperti disposti a lavorare in smart working da Ollolai, offrendo alloggi in affitto al canone di un euro al mese, con l’obiettivo di promuovere uno scambio culturale ed esperienziale

focalizzato sulle nuove professioni digitali, anche allo scopo di generare nuove opportunità occupazionali. Queste iniziative sono state supportate dal Programma Integrato di Riordino Urbano “Ollolai.Capitale” del 2021, che prevede azioni di rigenerazione delle unità edilizie, del tessuto urbano e degli spazi relazionali, oltre a una serie di interventi immateriali di supporto coordinati da un community manager (Fenu, 2020). In altri comuni del territorio sardo l’iniziativa non è stata accolta altrettanto favorevolmente. A Montresta, per esempio, pur essendo stato avviato il programma nel 2019, ad oggi non sono state ricevute proposte di cessione di immobili in disuso, nonostante oltre 120 richieste di acquisto. Esiti simili sono stati riscontrati nei Comuni di Romana e Sedini, che hanno avviato il programma rispettivamente nel 2021 e nel 2022, ma non hanno ancora ricevuto manifestazioni di interesse da parte di proprietari per la cessione di immobili abbandonati.

L'analisi delle esperienze evidenzia caratteri comuni e criticità che hanno caratterizzato diffusamente le iniziative sul territorio sardo. Al netto di un numero limitato di casi virtuosi, molte iniziative si distinguono per la loro mancata concretizzazione. L'impostazione generale dei programmi risulta coerente e uniforme nei criteri adottati e negli obblighi contrattuali previsti. La manifestazione di interesse per la cessione degli immobili è solitamente vincolata per un periodo di almeno tre anni, garantendo un'adeguata finestra temporale per le richieste di acquisizione. L'acquirente, che deve sostenere le spese di trasferimento di proprietà, è tenuto a rispettare tempistiche precise: la stipula del contratto di compravendita entro due mesi dall'assegnazione, l'inizio dei lavori di ristrutturazione entro dodici mesi e completamento entro tre anni. Tuttavia, il peso degli oneri previsti non è valutato in rapporto alle quotazioni di mercato degli immobili, pregiudicando la partecipazione di soggetti interessati a operazioni economicamente vantaggiose. Un'altra debolezza è il ruolo limitato degli enti comunali, che si occupano principalmente di mediazione nelle fasi iniziali dei programmi, senza gestire il rapporto tra venditore e acquirente in quelle successive, causando incertezza soprattutto tra gli acquirenti privi di assistenza istituzionale nella fase di trasferimento degli immobili. La discrezionalità nel trasferimento della residenza presso il comune in cui si trovano gli immobili, pur essendo indicata come criterio premiale, non è obbligatoria per gli acquirenti, limitando l'efficacia dei progetti basati su questo presupposto. Infine, l'assenza di manifestazioni di interesse per la cessione degli immobili in molti contesti analizzati evidenzia la mancanza di indagini preliminari volte a verificare la reale disponibilità degli immobili da parte della comunità locale, su cui si dovrebbe basare l'attivazione dei procedimenti.

4 | Conclusioni

Nonostante la discreta diffusione dell'iniziativa, i benefici tangibili per le comunità locali e il tessuto socioeconomico riconducibili all'iniziativa “Case a 1 euro” risultano limitati. Questo approccio può generare impatti positivi sul territorio, ma difficilmente può contribuire significativamente a contrastare i processi di abbandono, se non calibrato sui valori sociali, identitari e la qualità della vita dei “restanti” (Teti, 2022). Queste iniziative ottengono risultati differenti nella fase di attuazione, nonostante partano da manifestazioni di interesse analoghe, spesso trascurando le peculiarità e le specifiche problematiche dei territori coinvolti (Giuffrida et al., 2021). Queste politiche, spesso basate sulla vendita a basso costo del patrimonio immobiliare, riflettono una visione semplificata e idealizzata dello spazio rurale, promossa da una concezione estrema del marketing turistico (Lanzani A., Pasqui G., 2011) e da una prospettiva limitata alla sola componente materiale. L'iniziativa ha attirato l'attenzione di individui provenienti da tutto il mondo desiderosi di stabilirsi in borghi italiani caratteristici, immaginando uno stile di vita particolare e l'inserimento in una “comunità del margine”, idealizzata come portatrice di valori positivi (De Rossi, Mascino, 2020). Tuttavia, la semplice riqualificazione degli immobili non sembra essere sufficiente per attivare nuove forme di residenzialità e arrestare il declino delle aree interne, che continuano a soffrire per la perdita di coesione sociale e la diminuzione dei servizi di prossimità (Cersosimo et al., 2022).

Il successo dell'iniziativa, inoltre, è strettamente legato alle condizioni favorevoli del mercato immobiliare locale e alla possibilità di ottenere un bilancio economico positivo dall'acquisto e dalla ristrutturazione degli immobili. Tuttavia, la scarsa disponibilità dei proprietari a cedere le loro proprietà può derivare dalla percezione di un potenziale valore maggiore sul mercato locale, che potrebbe garantire loro un profitto significativo. Anche la propensione all'adesione al programma da parte dei potenziali acquirenti è influenzata da diversi fattori economici, tra cui i costi per la ristrutturazione, gli onorari tecnici, le spese notarili e i costi di gestione nel tempo, che aumentano il rischio che l'investimento superi di gran lunga il valore finale dell'immobile, rendendo l'operazione economicamente svantaggiosa o meno conveniente rispetto alle aspettative iniziali.

La problematica dello spopolamento rappresenta una vulnerabilità sistemica per l'intero territorio nazionale, che richiede un approccio strategico integrato tra i vari livelli della governance territoriale. Il recupero e il riutilizzo abitativo del patrimonio immobiliare giocano sicuramente un ruolo cruciale nell'attuazione di una strategia di sviluppo socioeconomico, che dovrebbe però essere sviluppata attraverso un processo di progettazione con le comunità locali, in coerenza con le politiche nazionali e la programmazione territoriale, nella prospettiva di ripristinare forme di residenzialità stabili e non di breve durata, adottando politiche integrate di recupero della cittadinanza attiva, con uno sguardo lungimirante sul futuro dei territori.

Riferimenti bibliografici

- Carrosio G. (2019), *I margini al centro. L'Italia delle aree interne tra fragilità e innovazione*, Donzelli, Roma.
- Cersosimo D., Librandi F., Nisticò R. (2022), *Case a 1 euro: critica dell'ideologia del borgo-merce*, In: Barbera F., Cersosimo D., De Rossi A., a cura di, *Contro i borghi. Il Belpaese che dimentica i paesi*, Donzelli, Roma.
- De Rossi A., Mascino L. (2020), "Patrimonio", In: Cersosimo D., Donzelli C., a cura di, *Manifesto per riabitare l'Italia*, Donzelli, Roma.
- Fenu N. (2020), *Strategie per territori a bassa densità nelle aree interne della Sardegna. I casi di Nuggedu Santa Vittoria e Ollolai*, ArcHistoR (Extra), 7: 1767-1779. DOI: 10.14633/AHR293
- Giuffrida, S., Trovato, M.R., Strigari, A., Napoli, G. (2021), "Houses for One Euro' and the Territory. Some Estimation Issues for the "Geographic Debt" Reduction", In: *Bevilacqua, C., Calabrò, F., Della Spina, L.*, eds, *New Metropolitan Perspectives. NMP 2020. Smart Innovation, Systems and Technologies*, 178. Springer, Cham. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-030-48279-4_98.
- Lanzani A., Pasqui G. (2011), *L'Italia al futuro. Città e paesaggi, economie e società*, Franco Angeli, Milano.
- Regione Sardegna, Centro Regionale di Programmazione (2013), *Comuni in estinzione. Gli scenari dello spopolamento in Sardegna*, Progetto IDMS - 2013, testo disponibile sul sito: https://www.sardegnaprogrammazione.it/documenti/35_84_20140120091324.pdf
- Sabatini F. (2023), *Dalla remoteness all'attrattività turistica. Un'analisi di discorsi nazionali e locali sulle aree interne*, *Rivista geografica italiana*, 2:5-21, DOI: 10.3280/rgioa2-2023oa15919
- Solero E., Vitillo P. (2021), "Territori fragili al centro. Le aree interne, luoghi da riabitare", In: Pasqui G., Curci F., a cura di, *I territori fragili della pandemia: interpretazioni, luoghi, progetti e politiche*, *Territorio*, 97 (s.i): 132-137. DOI: <https://doi.org/10.3280/tr2021-097-supplementooa12937>.
- Teti V. (2022), *La restanza*, Giulio Einaudi Editore, Torino.
- Zoppi M. (2023), *Making Inner Areas Attractive Again? Local Policy Strategies to Counter Depopulation and Economic Decline in Abruzzo, Italy*, *Scienze Regionali*, 1-24. DOI: 10.14650/10825

La varietà è egualitaria.

Possibili indicazioni per politiche tese all'equità desunte dalla consistenza del patrimonio edilizio esistente

Laura Colini

Università IUAV di Venezia
Dipartimento di Culture del Progetto
Email: lcolini@iuav.it

Ezio Micelli

Università IUAV di Venezia
Dipartimento di Culture del Progetto
Email: micelli@iuav.it

Giovanni Laino

Università di Napoli Federico II
DiArc - Dipartimento di Architettura
Email: laino@unina.it

Abstract: Il diritto all'abitare in condizioni dignitose e civili, tenendo conto delle significative trasformazioni nelle abitudini di vita, nei modelli di comportamento, nell'aumento della mobilità e della temporalità nelle condizioni e nei progetti di vita, è una evidente emergenza in Italia, soprattutto in alcune città. Questo è dovuto a una serie di pressioni economiche su più scale, per un mancato investimento su politiche pubbliche per la casa e per un sistema di dipendenza pluriennale da un welfare familistico tipico italiano che non riesce più a compensare gli squilibri tra domanda e offerta. Al continuo aumento dei prezzi di alloggi e affitti, le scelte politiche di cancellazione del sostegno agli affitti e l'inesistente strumentazione legislativa nazionale sul limite agli aumenti contribuiscono ad una crescita di difficoltà di accesso alla casa a cui si aggiungono nuove sfide come l'adattamento ecologico delle prestazioni del costruito. Prendendo il caso di Napoli questo paper si interroga sulle sfide nel ripensare politiche socialmente inclusive, economicamente giuste e eco-compatibili nel contesto di una città in un patrimonio abitativo molto variegato, peculiare come quello della città storica con un focus nei "bassi".

Il paper – che è una prima ipotesi di indagine - conclude con la proposta di far tesoro della grande varietà qualitative e quantitative nel patrimonio edilizio della città storica napoletana, come possibile orientamento per conseguire obiettivi di politiche orientate al contrasto alla riproduzione delle disuguaglianze in campo abitativo.

Parole chiave: abitare, disuguaglianze, segregazione

Le condizioni sono cambiate

Le dinamiche demografiche recenti in Italia dimostrano che il paese si trova in una condizione di profonda trasformazione. Un processo di denatalità, che dal 2008 non ha conosciuto soste (ISTAT 2024) profila un paese con prevalenza di persone anziane e molto anziane, con persistenti squilibri riassumibili nelle quattro G: di genere, generazioni, geografici e complessivamente di giustizia sociale, obiettivamente coerente con i valori Costituzionali (Del Boca, Rosina 2009; Livi Bacci 2024; Billari 2023).

Le popolazioni con background migratorio (circa del 9% di media nazionale con una significativa consistenza in alcune aree, sono ancora minoritarie per provare a riequilibrare la condizione italiana di decrescita, in assenza di adeguate politiche di accoglienza e stabilizzazione di centinaia di migliaia di famiglie (soprattutto giovani) di migranti, sostenendo così i livelli di popolazione scolastica, il numero di attivi nel mercato del lavoro, il numero di abitanti in zone in progressivo spopolamento.

Le coordinate demografiche del Paese cambiano certamente le condizioni, ma aggravano la situazione dei grandi centri metropolitani che sono evidentemente sotto la pressione maggiore (Micelli, Righetto, 2022). I grandi centri urbani esprimono tendenze estreme in termini di costi dell'abitare¹ con crescente aumento

¹ https://www.infodata.ilsole24ore.com/2023/07/31/il-costo-delle-case-nei-centri-urbani-continua-a-crescere-in-tutta-europa-e-a-rimetterci-sono-le-persone-piu-fragili-i-giovani-e-chi-ha-bisogno-di-un-alloggio-per-studiare/?refresh_ce=1

dei costi dell'abitare rispetto alla stasi dei livelli salariali (Bricocoli, Peverini, 2023), e riproduzione di dinamiche espulsive dei ceti medi, oltre a quelli molto fragili come pure di popolazioni vulnerabili come giovani e migranti. A Milano – città che mostra livelli estremi di alcune dinamiche molto preoccupanti - è evidente un particolare esito dell'individualizzazione dell'abitare (oltre il 50% delle case hanno un solo abitante) e in tutte le città si profilano territori con molti anziani soli, più o meno vulnerabili, che vivono -e si sentono radicati – in abitazioni spesso di media ma anche ampia grandezza, aiutati da una badante. Anche altri segnali indicano un profondo cambiamento delle culture e delle propensioni nell'abitare, segnalando un aumento del tempo determinato, della mobilità e variabilità. In tal senso, Napoli è un eccellente caso di studio: grande polo metropolitano del Sud, alla fine è destinata a essere luogo di concentrazione di una regione che - pur considerando una flessione di poco meno di un milione di abitanti da qui alla fine del decennio, secondo le previsioni dell'Istat, è destinata a essere il punto di riferimento per un bacino di popolazione di quasi venti milioni di italiani.

La politica abitativa diventa quindi tema centrale di vivibilità in tali centri: a fronte della transizione demografica, sono proprio le politiche abitative a dover gestire con la massima attenzione i processi di concentrazione che la flessione di intere regioni porta con sé.

Tutto ciò accade in un paese che ha politiche per gli alloggi pubblici inefficaci nella costruzione, nella manutenzione e nella gestione (Storto, 2018; Guerrieri 2022), con gli effetti negativi evidenti dell'overtourism in mancanza di regolamenti nazionali e locali (Esposito, 2023; Caputi & Fava, 2019 et al.) e una scarsità di opportunità di alloggio di lungo, breve e medio periodo per persone con particolari esigenze di alloggio: studenti, giovani che hanno lasciato la loro famiglia, separati e nuove popolazioni martinottiane della città (Martinotti, 2002).

Inoltre, alcune recenti politiche dell'Unione Europea per concretizzare l'orientamento verso la sostenibilità ecologica degli edifici hanno imposto scelte cogenti imponendo costi per i proprietari che non provvederanno ad adattare le loro case a standard di sostenibilità ambientale. La Direttiva sulla performance energetica degli edifici EPBD 2024/1275 parte del pacchetto part of the 'fit for 55', che pone il target di riduzione del 55% delle emissioni di gas climalteranti al 2030 rispetto ai livelli del 1990. L'implementazione di questa e altre direttive impone un serio ripensamento del quadro di policy considerando che si tratta di vincoli che incideranno significativamente sui valori di mercato e sulla gestione del patrimonio (Micelli E., Giulia G., Righetto E., and Tafuri G. 2024; Tonin, 2024; Garzulino, 2023)

Non si tratta di un elenco esaustivo ma già questi fattori segnalano una crisi strutturale, profonda, destinata a peggiorare in mancanza di politiche innovative veramente efficaci. Emerge con chiarezza un tema molto spinoso. In Italia come in diversi Paesi l'insoddisfacente efficacia delle politiche viene attribuita alla disfunzionalità del sistema di governo. Non solo dalle destre tale diagnosi sfocia in proposte di modifiche costituzionali che intaccano i tradizionali valori Costituzionali senza offrire credibili argomenti in merito all'efficacia delle proposte. D'altra parte forse è un problema serio per tutti l'esplorazione – in tempi brevi – di formule di governo autorevoli ma non autoritarie, visto che dalla questione fiscale a quella degli usi dei beni territoriali è nota la radicata e radicale propensione all'elusione, all'evasione come all'abusivismo con un peculiare modello di "governo debole", sia a livello nazionale che locale.

È evidente che ci sono molte possibili sfaccettature per affrontare il problema casa. Tenendo conto delle osservazioni inevitabili e del governo possibile della domanda e dell'offerta (Guerrieri, 2022), è sempre più evidente che il mercato riproduce e amplia dinamiche di disuguaglianza senza migliorare la fruizione e la qualità della vita nelle città e nelle aree circostanti. Di conseguenza, sembra necessario condividere alcune riflessioni.

Le dinamiche demografiche e culturali evidenziate dal cambio di abitudini e dalla progressiva propensione ad abitare da soli possono essere considerate una tendenza obiettiva e immutabile su cui disegnare nuove politiche per la casa? Si tratta quindi di immaginare politiche per adattare il patrimonio esistente in modo che sia sempre più in grado di accogliere nuclei single o in alternativa, è consigliabile concepire e implementare strategie di capaci anche di influenzare i modi dell'abitare?

La propensione a dismettere i fitti di medio e lungo periodo per accedere da parte dei proprietari al mercato delle locazioni brevi e molto brevi va considerata una situazione obiettivamente intrattabile oppure si può immaginare di ideare e realizzare politiche nazionali e locali per condizionare delle prassi? Analogamente, si possono sollevare questioni in merito alle politiche fondiari e fiscali, ad esempio in merito al sistema di "cattura del valore del terreno", delle tasse di successione o al trattamento dei lasciti che sono praticamente senza eredi diretti oppure la parziale cristallizzazione degli interessi e del blocco sociale che li protegge vanno considerate realtà intrattabili?

Una prima tesi

Trattiamo questioni tanto complesse e rilevanti quanto di difficile trattamento. Proviamo a dire qualcosa agli amici della SIU che forse ha il diritto dovere di dire qualcosa al Paese.

In Italia è del tutto evidente la necessità di politiche di reale esigibilità del diritto all'abitare, inteso in senso ampio, per contrastare la riproduzione e l'ampiamiento delle disuguaglianze. Tali politiche potranno essere (più) efficaci se di tipo integrato anche facendo tesoro del patrimonio di eterogeneità che in diversi casi la città storica ci consegna. Politiche che dovranno tener conto anche dell'impatto delle normative europee in materia di livello di sostenibilità ambientale degli edifici, e quindi del fatto che la redditività e i costi (attesi e reali) delle case cambieranno, come pure degli effetti della turisticazione soprattutto per alcune città, dei cambiamenti profondi dei modi di con-vivere, dell'emersione di nuovi tipi di domanda sociale (persone e anziani soli, precari, city user di vario tipo, ...) per cui serve lavorare ad una cultura del social planning radicalmente innovativa e obiettivamente più coraggiosa. La pluralità delle domande abitative necessita di immaginare e provare a costruire nei quartieri e nell'insieme del patrimonio abitativo che ospitano, presenze e contesti significativamente eterogenei che consentano in modo agile forme di prossimità, convivenza, idonee e coerenti con le condizioni e i modi di vivere dei prossimi cinquanta anni.

La progressiva articolazione e mutevolezza dei segmenti di domanda, le diverse componenti di concretizzazione dell'offerta co-determinano la tendenziale riproduzione delle disuguaglianze -impedendo o limitando l'esigibilità dei diritti all'abitare ed efficaci dinamiche di filtering up di soggetti più fragili-limitando anche in modo grave il diritto all'abitare integrato a servizi basilari.

Lo studio – certamente non semplice - di contesti urbani e delle pertinenti dinamiche di divisione sociale dello spazio consente di comprendere quali siano i fattori più rilevanti che co-determinano, anche nella lunga durata, la divisione sociale dell'utilizzabilità del patrimonio e le dinamiche di riproduzione delle disuguaglianze. Il caso di Napoli è associato a quello di altre città (e.g. Atene Napoli, Marsiglia Beirut in Maloutas, & Karadimitriou,2022) studiata per il fenomeno della micro-segregazione verticale nei contesti di *negotiated social mix* cioè nei casi in cui soggetti che abitano in un contesto di prossimità spaziale, occupano posizioni diverse sulla base del loro status socioeconomico e della loro appartenenza etnico-razziale. Il caso di Napoli come quello di città affini viene presentato come una situazione di “città mista” e necessariamente “città equa”. Alcune indagini (p.e. nel centro urbano di Napoli²) consentono di argomentare che un territorio con un patrimonio significativamente variegato in termini di quantità e qualità delle (taglie delle) abitazioni, senza un alto grado di segregazione sociale e funzionale, storicamente ha favorito la presenza e la co-presenza di ceti deboli, radicati da secoli nel centro urbano, accanto a ceti più garantiti, consentendo ai poveri la possibilità di abitare in contesti con maggiori opportunità di lavoro, servizi, opportunità di sopravvivenza, anche grazie ad una variegata presenza di attività artigianali o commerciali.

Tale varietà è riscontrabile in molti condomini o in molti lotti che vedono aggregati condomini diversi e non di rado di qualità e pregio anche molto differenti.

Un'ulteriore peculiarità di Napoli, riscontrabile per diffusione – comunque inferiore rispetto alla città partenopea – solo in alcune città di porto (Genova, Palermo, Catania) –è costituita da una diffusa presenza secolare di locali a piano terra adibiti ad abitazioni, molto spesso con diretto accesso dalla strada.

A Napoli la problematica dei bassi è antica quanto rilevante. È realistico fare una stima secondo la quale nel perimetro comunale esistono almeno 12.000 bassi ove abitano almeno 40.000 persone (Laino 2023 e 2024). Anche in questo caso si tratta di un caleidoscopio: ci sono diversi tipi, da abitazioni abbastanza civili, ristrutturata, con più vani e diverse finestre, magari con ingresso dall'interno delle corti sino a tuguri, in parte o in tutto interrati costituiti da un vano con un minuscolo spazio per i servizi igienici.

² Il riferimento è a studi condotti negli anni recenti Laino, 2003; 2010; 2024) ma anche al lavoro avviato con il PRIN-PNRR 2022 “Mapping the new spatial inequalities within Southern European cities” di cui è PI nazionale il prof. Ignazio Vinci.

Il basso Accomodation nel cuore di napoli

🏠 Condividi 📖 Salva



Napoli, Italia. Intero alloggio: unità in affitto

2 ospiti · 1 camera da letto · 1,5 bagni (anche di servizio)

★ 4.93 · [15 recensioni](#)

Aggiungi le date per conoscere i prezzi

Si possono stimare circa 200 bassi localizzati nel centro storico di Napoli adibiti a B&B.

Tranne i quartieri novecenteschi la presenza significativa dei bassi è localizzata nella città edificata sino all'Ottocento: nella città ippodamea e in tutti i borghi che la circondano. La loro diffusione è molto capillare e interessa anche aree collinari. Negli anni scorsi è stato fatto uno studio diretto e finanziato dalla società Sirena che per una parte dei quartieri spagnoli ha ipotizzato un modello di intervento articolato volto al recupero e alla riutilizzazione di una parte dei bassi. (Laino 2003; Laino 2010). Uno studio con cui si ipotizzò un intervento troppo costoso e di difficile realizzabilità. Per Napoli esiste una lacuna di studi sulla costruzione e le condizioni statico locative dell'edilizia civile come pure sul modello di divisione sociale dello spazio che l'uso del patrimonio incarna.

Basso Home a Spaccanapoli

🏠 Condividi 📖 Salva



Napoli, Italia. Intero alloggio: casa

6 ospiti · 3 camere da letto · 3 letti · 1 bagno

★ 4.76 · [136 recensioni](#)

Aggiungi le date per conoscere i prezzi

Si tratta comunque di un patrimonio intensamente utilizzato ove in questi anni più recenti si sta realizzando un significativo cambiamento. Oltre ad un crescente per ora contenuto riuso dei bassi come B&B attraenti per i turisti in cerca di offerte a costo contenuto che promettono una esperienza "esotica" e.g. con annunci su Airbnb come "Il basso Accomodation nel cuore di Napoli", "Basso Home" etc, una parte crescente di bassi viene occupata in fitto da nuclei (famiglie o conviventi) di immigrati di molte diverse nazionalità massicciamente presenti nell'edilizia di minor pregio dei quartieri centrali e periferici. Questo riproduce un dato storico della città partenopea: la massiccia diffusa presenza di abitanti poveri nel centro urbano con una sorta di (per ora solo) parziale avvicendamento fra autoctoni di più generazioni e nuovi abitanti con background migratorio. Una presenza in un patrimonio abitativo spugnoso che d'altra parte consente opportunità di sopravvivenza e contrasto allo scivolamento in condizioni di povertà assoluta. Questo processo trova evidenza anche in una recente indagine sulla localizzazione dei migranti iscritti alla camera di commercio come ambulanti che negli anni hanno dato un indirizzo (in una casa occupata da comunità su base etnica o grazie a supporto di reti informali) per la partita IVA (Laino 2022a e 2022b).

I bassi sono solo una rilevante quota di patrimonio di bassa e media qualità molto presente nel centro urbano. Si tratta complessivamente di un ampio e unico patrimonio articolato e differenziato per ampiezza

delle abitazioni e loro qualità e condizioni manutentive, che con una articolata gamma di prezzi, soprattutto per la locazione, ha storicamente consentito un radicamento anche dei ceti popolari dentro la città storica pre-novecentesca.

Pertanto esaminando le dinamiche (sempre complesse) della divisione sociale del patrimonio abitativo e delle opportunità, le proposte orientate a realizzare nuove ecologie più eque ed ecosostenibili potrebbero trarre anche dalle preesistenze alcune indicazioni utili: contesti (anche alla piccola scala) misti e variegati sono tendenzialmente meno discriminanti di contesti monofunzionali e monoceto.

Una tale ipotesi di lavoro, ovviamente da discutere e suffragare, potrebbe orientare un particolare programma di manutenzione e riuso del patrimonio, anche nella prospettiva di un parziale frazionamento degli alloggi più grandi non lasciato solo alle pratiche informali.

Alcune recenti pur se limitate politiche di housing in Francia hanno chiesto ai promotori immobiliari di offrire quote di alloggi da locare a prezzi moderati come standard da assicurare per i loro interventi di rigenerazione immobiliare nella città costruita. Per l'efficacia accanto agli interventi sul patrimonio saranno evidentemente sempre necessarie intelligenti politiche economico sociali, culturali, di contrasto e riduzione delle disuguaglianze come di contrasto agli "eccessi" della rendita.

Anche se tutta da condividere una prospettiva di seria e patente regolazione del mercato non assumendo come intrattabili e inevitabili le dinamiche determinate dall'andamento del mercato stesso. L'auspicio della varietà delle politiche nasce da un convincimento e da un vincolo. Dal punto di vista del convincimento, la varietà delle azioni potrà dare soluzioni a un problema che per sua natura intrinseca appare plurale e molteplice. Studenti universitari, famiglie della middle class in difficoltà, aree di povertà sociale conclamata, anziani soli: queste diverse domande esigono trattamenti differenziati e distinti. Si tratta evidentemente di un ambito in cui sarà essenziale una sfida di tutti i governi democratici orientati verso l'effettivo contrasto della riproduzione delle disuguaglianze: trattare le differenze evitando di disconoscerle perchè obiettivamente difficili da governare.

Dal punto di vista del vincolo, la casa ha ricevuto finanziamenti sostanziosi negli ultimi anni tramite i PINQUA, PNRR etc. Il bonus 110% sarà riproposto in forme mitigate, ma per raggiungere gli obiettivi del Green Deal dovrà essere certamente riproposto un qualche sostegno che ha un vasto consenso politico perchè aiuta di fatto il ceto medio proprietario tipico del tessuto abitativo italiano. Quindi

Tenendo conto del passaggio d'epoca che viviamo è necessario assumere una concezione necessariamente plurale dell'abitare. Già Le Corbusier nel 1946 (cfr. Laino 2024) assumeva la buona qualità dell'abitare come disponibilità di una casa che aveva alla giusta distanza (dal punto di vista di una buona accessibilità) i servizi primari e secondari (dal nido alle altre scuole, il mercato, la chiesa, e man mano gli altri servizi da poter raggiungere in modo abbastanza agevole).

Oggi è abbastanza matura e condivisa l'idea che, pur dovendo fare ogni sforzo per assicurare almeno un riparo decente alle quote di popolazione ben consistenti in alcune città per coloro che sono nelle condizioni di grave e gravissimo disagio (senza tetto, persone sole o nuclei in povertà assoluta, ad esempio con politiche di housing first), le politiche, anche con l'ausilio delle iniziative del terzo settore e di altri attori dell'economia sociale (p.e. le fondazioni), devono provare a trattare la domanda di abitazioni secondo un approccio integrato, facendo un serio sforzo per trattare le differenze, rispondendo allo stesso tempo al fabbisogno di servizi e in coerenza con indispensabili politiche per il lavoro come per la effettiva sostenibilità ambientale dei territori. Efficaci ed eque politiche di mobilità possono sdrammatizzare le condizioni attuali offrendo alloggi a costi più accessibili in zone che non siano però obiettivamente poco raggiungibili obbligando all'uso dei mezzi privati. Il diritto all'abitare è esigibile quando chi ha un luogo ove svolgere almeno le funzioni basilari di riproduzione, ha la possibilità di accedere, in prossimità della casa o con efficaci sistemi di trasporto pubblico, ad una batteria di servizi ed opportunità. Questo per evitare fenomeni di segregazione e diseconomie per eccesso di divari.

Riferimenti bibliografici

AA.VV. (a cura di, 2023), *Per una nuova casa italiana. Casa privata vs Casa pubblica*, Pisa University press.

Billari F. (2023) *Domani è oggi. Costruire il futuro con le lenti della demografia*, Egea, Milano.

Bricocoli M., Peverini (2023), *Milano per chi? Se la città attrattiva è sempre meno abbordabile*, LetteraVentidue, Siracusa.

Del Boca D., Rosina A. (2009), *Famiglie sole. Sopravvivere con un welfare inefficiente*, il Mulino, Bologna.

- Caputi, A., & Fava, A. (2019), Napoli in vendita tra turismo e privatizzazioni. *Critica Urbana*, 7, 11-16.
- Chiodelli F. (2023), *Cemento armato. La politica dell'illegalità nelle città italiane*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Colini L. Fregolent L (2024), La nuova casa pubblica. Insetto in *Urbanistica Informazioni* N.313, pp. 25-66, Gen.-Feb. 2024
- Esposito A. (2023), *Le case degli altri. La turistificazione del centro di Napoli e le politiche pubbliche al tempo di AIRBNB*, Editpress, Firenze.
- Garzulino, A. (2023), Il processo di transizione energetica del patrimonio costruito in Italia. Riflessioni e prospettive verso il 2033. In *Restauro dell'architettura. Per un progetto di qualità* (Vol. 5, pp. 1016-1021). Quasar.
- Del Boca D., Rosina A. (2009), Famiglie sole. Sopravvivere con un welfare inefficiente. Il Mulino Bologna.
- Guerrieri G. (2022), Il mercato della casa. Domanda, offerta, tassazione e spesa pubblica, Carocci, Roma.
- Laino G. (2003), «Componenti sociali, destinazioni d'uso, politiche e prospettive dei Quartieri Spagnoli e dell'area di studio», in Comune di Napoli e Regione Campania, *Sirena Città Storica, Studio di fattibilità di un programma pilota di intervento per l'eliminazione dei "bassi" ricadenti in un'area dei quartieri spagnoli a monte di Via Toledo*, p. 21-37.
- Laino G. (2010), Innovazione delle politiche per l'abitare: una strategia enzimatica per il programma di recupero dei bassi a Napoli. In ASUR, Franco Angeli, Milano, n. 96, pp.206-223.
- Laino G. (2016), "Il palazzo delle donne sole. Dinamiche urbane in un condominio napoletano", *Territorio*, no. 78, pp. 7-25.
- Laino G. (2021), "Un approccio plurale per le politiche abitative", in ANCE Campania, *Scenari per la ripresa*, Graffiti edizioni Napoli, vol. II, pp. 123-135.
- Laino G. (2022a), "Immigrazione straniera e attività commerciali a Napoli", in *Territorio*, no. 100, p.104-106.
- Laino G. (2022b), "Gli immigrati ci mostrano come cambia la città", in *Territorio*, no. 100, p.126-129.
- Laino G. (2023) I bassi a Napoli. Una questione spinosa entro un quadro di politiche abitative, in AA.VV. (2023) pp. 76-82
- Laino G. (2024), Cosa possiamo imparare dalla storia urbana per la città più giusta? Note da Napoli, in Colini, Fregolent 2024
- Le Corbusier (1946), *Le Corbusier: Oeuvre Complete 1938-1946*, Editions Girsberger, Zürich.
- Livi Bacci M. (2024), La geodemografia. Il peso dei popoli e i rapporti tra stati, Il Mulino, Bologna
- Maloutas T., & Karadimitriou N. (Eds.). (2022), *Vertical Cities: Micro-segregation, Social Mix and Urban Housing Markets*. Edward Elgar Publishing.
- Martinotti G. (2002), La nuova morfologia sociale delle città. *La nuova morfologia sociale delle città*, 1000-1018.
- Micelli, E., Giulia G., Righetto E., and Tafuri G. (2024), "Urban Disparities in Energy Performance Premium Prices: Towards an Unjust Transition?" *Land* 13, no. 2: 224. <https://doi.org/10.3390/land13020224>
- Micelli E., Righetto E. (2022), How do metropolitan cities evolve after the 2008/2012 crisis and the Covid-19 pandemic? An analysis from real estate market values, *Valori e Valutazioni*, 31, pp. 49-67.
- Del Boca D., Rosina A. (2009), Famiglie sole. Sopravvivere con un welfare inefficiente, Il Mulino, Bologna.
- Pizzo B. (2023), *Vivere e morire di rendita. La rendita urbana nel XXI sec.*, Donzelli, Roma.
- Pratschke J. (2024), "Residential segregation in Italian small areas, 2011-2021: An analysis with new spatial units", *Spatial Demography* (in stampa).
- Storto G. (2018), *La casa abbandonata. Il racconto delle politiche abitative dal piano decennale ai programmi per le periferie*, Officina, Roma.
- Tonin S. (2024), La transizione ecologica si fa in casa. In Colini,L. & Fregolent, "La Nuova Casa Pubblica", *Urbanistica Informazioni*, 313(gennaio-febbraio), 57-62.

Casa senza urbanistica, urbanistica senza casa. Retorica del social mix, neo-liberalizzazione dell'azione pubblica e scomparsa dei quartieri nel caso milanese

Alessandro Coppola

Politecnico di Milano

DAStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

Email: alessandro.coppola@polimi.it

Abstract

La traiettoria scientifica e politica della pianificazione spaziale e urbanistica è congenitamente legata alla storia sociale e politica della casa. L'organizzazione della relazione complessa e dell'equilibrio fra spazio domestico da una parte e città e metropoli intese come spazi collettivi della produzione e riproduzione sociale dall'altra è, da molti punti di vista, il cuore stesso del modo di vedere dell'urbanistica. Lo è stato anche in Italia, dove nelle fasi di ascesa del riformismo la produzione dell'espansione della città era governata da forme di stretta integrazione - cognitiva e operativa - tra *il quali* alloggi produrre, *per quali* gruppi sociali e *in relazione a quali* offerte di servizio. La fine della stagione dell'espansione ha appannato questi nessi, poi depotenziati dalla progressiva neoliberalizzazione delle politiche e della pianificazione urbane.

Esaminando il caso di Milano, il contributo guarda al ruolo specifico di regolazioni e dispositivi di politiche afferenti a una varietà di *policy realm* nel produrre - direttamente e indirettamente - trasformazioni profonde nell'offerta di alloggi, che hanno implicazioni rilevanti dal punto di vista del governo della divisione sociale dello spazio urbano nei quartieri della cosiddetta "città esistente". Ne emerge un quadro di rinuncia del governo attivo di tale oggetto, che è necessario discutere sia sul piano sostantivo - i citati impatti sulla divisione sociale dello spazio - sia su quello delle implicazioni relative alla dimensioni discorsive delle politiche, dominate in anni recenti dalla retorica del cosiddetto "social mix".

Parole chiave: casa, urbanistica, politiche, piani

Introduzione

La questione della casa è tornata potentemente all'attenzione pubblica. Non diversamente da altri contesti europei, il mercato dell'affitto - che tradizionalmente fornisce risposte ai gruppi sociali a scarsa patrimonializzazione e capacità di indebitamento - appare sotto pressione e strutturalmente incapace di rispondere ad una domanda sociale di abitazione che, in anni recenti, ha preso nuovamente ad orientarsi verso le grandi regioni urbane (Coppola, 2024; Bricocoli & Peverini, 2024). Se, da una parte, le politiche urbane, espressione e causa di tale ciclo urbano ascendente, hanno contribuito potentemente ad alimentare la domanda sociale di casa in affitto - puntando sull'attrazione di studenti, giovani lavoratori qualificati, e manodopera del terziario povero - dall'altro hanno contribuito a produrre le condizioni di scarsità della sua offerta. Tradizionalmente, nel dibattito sulle politiche abitative sulle grandi riforme neo-liberali degli anni 90, ci si è concentrati sull'andamento dell'offerta pubblica esistente come variabile decisiva per spiegare la variamente definita "crisi abitativa": la dismissione del patrimonio pubblico - tuttora in corso - e il definanziamento di qualsiasi nuova iniziativa di edilizia residenziale pubblica sono state correttamente indicate quali fattori decisivi ai fini della comprensione delle concrete condizioni sociali di accesso all'abitazione (Bricocoli, Cellamare et al., 2021). Tuttavia, questa prospettiva - che sottolinea, come già detto, un fattore decisivo - rischia di distogliere l'attenzione dal più vasto campo di meccanismi di policy - meccanismi essenzialmente di natura regolativa in un ampio spettro di *policy realm* - che nell'ultimo trentennio ha permesso un'espansione del patrimonio che convenzionalmente possiamo definire "residenziale" senza alcun governo delle sue condizioni di accessibilità. Espansione che è avvenuta in parte cospicua all'interno della cosiddetta città esistente attraverso trasformazioni a involucri invariati, addizioni o inserimenti. L'assenza di tali meccanismi di governo produce effetti consistenti non solo sull'accessibilità sociale degli alloggi (livello del prezzo e del canone, tipo di tenure) ma più complessivamente sulle forme e le tendenze della divisione e composizione sociale dello spazio urbano. Affidando completamente allo scambio di mercato la definizione degli usi e delle forme di accesso al patrimonio residenziale al di fuori delle grandi trasformazioni urbane - peraltro sempre più rare, ormai compiutasi in molte città la stagione di rifunzionalizzazione post-industriale - il governo urbano ha rinunciato, paradossalmente proprio

allorquando il discorso sul cosiddetto social mix diffusamente si imponeva (Coppola e Bricocoli, 2013), al governo delle dinamiche di divisione e composizione sociale dello spazio. Il caso milanese appare, da questo punto di vista, come emblematico di tale complessiva rinuncia al governo. In questo contributo illustreremo sinteticamente quali sono gli ambiti regolativi rilevanti per il governo della divisione e composizione sociale dello spazio urbano e in quali modi i meccanismi in essere in tali ambiti oggi lo orientano verso puri esiti di mercato.

Tre ambiti di regolazione dell'accessibilità sociale dell'alloggio fra livelli nazionale, regionale e locale

Il primo ambito di regolazione riguarda gli usi della nuova produzione residenziale, in termini di tenute (affitto, proprietà) e di accessibilità economica (prezzo, canone). Nell'ultimo trentennio il numero di alloggi a Milano è cresciuto in modo imponente (Belotti, Bortolotti et al., 2024). L'espansione del numero di alloggi si è prodotta in varie forme: grandi operazioni di trasformazione sia su *brownfield* sia su *greenfield* programmate a Milano prevalentemente nella forma dei Programmi Integrati di Intervento; nuove realizzazioni di frequente di modeste dimensioni in situazioni di cosiddetto *infill*; demolizioni e ricostruzioni - con o senza cambio di destinazione d'uso - anche con un forte aumento dei volumi; recupero di sottotetti di edifici esistenti e loro conversione in alloggi (permesso dalla Legge Regionale 12 del 2005); cambi di destinazione d'uso - da terziario e produttivo a residenziale - nell'ambito di immobili esistenti (come quelli fortemente liberalizzati dalla medesima, già citata, legge regionale), anche alla scala del singolo appartamento. In particolare, le ultime fattispecie hanno permesso un cospicuo aumento del numero di alloggi in aree della città con densità elevate e con un forte potenziale di valorizzazione - talvolta assimilabile ad un vero e proprio *rent-gap*, in aree semi-centrali caratterizzate da una composizione sociale a forte connotazione popolare e migratoria - nella totale assenza di norme e politiche volte ad assicurarne l'accessibilità sociale (tipo di tenute, prezzo e canone). Tale espansione è stata resa possibile anche in virtù di un approccio particolarmente deregolativo della legislazione regionale che ha teso nel tempo ad imporre il principio di indifferenza funzionale delle trasformazioni, rendendo quindi possibile i cambiamenti funzionali verso la residenza senza necessità di decisione pubblica e - in molti casi - in assenza di pagamento di oneri per il mutato carico urbanistico. Nella pianificazione urbanistica milanese non era previsto alcun obbligo cogente di provvisione di quote di Edilizia Residenziale Sociale (ERS) nelle trasformazioni sino al PGT attualmente in vigore, approvato nel 2020. Tale piano ha tuttavia previsto tale obbligo - pari al 40% della superficie offerta complessiva - esclusivamente per trasformazioni sia di modificazione di destinazione d'uso con SL di 10.000mq sia di nuova costruzione con ST superiore ai 10.000 mq e che prevedano almeno il 20% di offerta residenziale. Tuttavia, tale obbligo è monetizzabile negli ambiti di cosiddetta "rigenerazione", in cui sono incluse vaste aree semiperiferiche della città. Queste norme, entrate in vigore solo di recente, implicano la completa invisibilizzazione della questione dell'accessibilità sociale dei nuovi alloggi sostanzialmente nella totalità delle trasformazioni urbane che riguardano la città cosiddetta esistente, impedendo qualsiasi politica di regolazione della *tenure* - ovvero che la nuova offerta si in vendita o in affitto - e del livello dei prezzi e dei canoni. Che siano pochi micro-alloggi prodotti attraverso il recupero di un sottotetto, 60 alloggi prodotti in una operazione di *infill* o di ristrutturazione, l'unico obiettivo riconosciuto fino ad oggi come di interesse pubblico da parte del governo urbano è la mera produzione edilizia e l'aumento del numero di alloggi che sono quindi messi sul mercato in vendita ed a prezzi fissati dalla dinamica dello scambio di mercato. E' quanto accade ad esempio nel territorio del secondo municipio, soggetto a fortissime tensioni abitative, e che per le sue caratteristiche morfologiche presenta scarse opportunità per grandi trasformazioni che rendano possibile l'applicazione dell'obbligo di produzione di una quota di Ers (Coppola e Pacchi, 2020; Cognetti e Coppola, 2020).

Un secondo ambito è quello della regolazione degli usi degli alloggi esistenti, dal punto di vista della *tenure* e del prezzo o canone di affitto. Da questo punto di vista, come noto, dal 1998 la fissazione dei canoni è completamente libera (Coppola, 2012) e quindi il governo urbano non dispone di alcuna leva per controllare i livelli di accessibilità sociale delle abitazioni concesse in affitto. Esiste l'istituto del canone concordato, negoziato a livello comunale fra organizzazioni dei proprietari ed organizzazioni degli inquilini che, sebbene in presenza di cospicue garanzie locali e facilitazioni fiscali - sia nazionali sia locali - riguarda a Milano una quota del tutto trascurabile dei contratti in essere (Belotti, Bortolotti et al.). Infine, come altrettanto noto, in Italia non esistono limiti riguardo l'alienabilità del patrimonio in affitto, anche in presenza di immobili che hanno usufruito di cospicui trasferimenti fiscali, come nel caso degli incentivi per la riqualificazione energetica degli immobili (vedere sezione successiva). Come non esistono limiti alla fuoriuscita del

patrimonio residenziale dall'affitto a lungo termine a favore di quello a breve termine, fuoriuscita resa ora concretamente possibile dall'abbattimento drammatico dei costi di entrata nel mercato turistico in virtù della diffusione delle piattaforme. A tale riguardo, nel caso milanese, anche i vincoli di natura funzionale che alcune amministrazioni stanno cercando di imporre per limitare tale tras migrazione sarebbero di difficile attuazione in presenza del citato principio di "indifferenza funzionale".

Infine, un terzo ambito è quello della riqualificazione del patrimonio esistente per migliorarne prestazioni energetiche ed ambientali. In tale ambito, a fronte del consistente dispiego a partire dalla seconda metà degli anni Novanta di risorse pubbliche nella valorizzazione di un patrimonio privato, nessuna norma ha inteso nel tempo orientarne l'uso, sia dal punto di vista della *tenure* sia da quello dei prezzi di vendita e dei canoni di affitto (Zanfi, Daglio, Perrone et al., 2021). Gli immobili - valorizzati dagli interventi di efficientamento - possono essere immediatamente venduti e venduti senza alcun controllo del prezzo. L'assenza di norme a riguardo è ancora più rilevante laddove i più recenti regimi di incentivazione riguardano anche seconde proprietà concesse in affitto senza alcuna misura di tutela dell'inquilino da aumenti del canone dovuto alla riqualificazione allo scadere del contratto o di protezione della *tenure* con un divieto di vendita, sebbene limitato nel tempo, come avviene in altri contesti europei.

Da questa rapida lettura si evince come nel caso milanese, e più ampiamente in quello italiano, nell'ultimo trentennio l'azione pubblica abbia dato priorità pressoché assoluta ad un obiettivo di mera massimizzazione della produzione del numero di alloggi da una parte e dall'altra di massimizzazione delle possibilità di estrazione di rendita da immobili e suoli entro i contesti concreti della cosiddetta "città esistente". Certo, si può sostenere che tali obiettivi siano stati perseguiti anche con l'intenzione di controllare la dinamica dei prezzi attraverso una politica dell'offerta (si veda a riguardo: Rodríguez-Pose & Storper, 2020), ma come evidente - nel caso milanese - gli esiti da questo punto di vista non appaiono soddisfacenti. Guardando a questi tre ambiti di regolazione, emerge come il caso milanese sia caratterizzato da una pressoché totale assenza di barriere al colmarsi dei *commodification gap* (Bernt, 2023), ovvero barriere che impediscano la massimizzazione dell'estrazione di rendita potenziale da parte dei proprietari tutelando così maggiormente l'accessibilità sociale degli alloggi. Viceversa, tali barriere sono in essere in una varietà di città europee (Coppola, 2024).

La scomparsa del quartiere come scala rilevante dell'azione pubblica, e di quella urbanistica in particolare

Le barriere che impediscono il colmarsi dei *commodification gap* che abbiamo richiamato rappresentano in altri contesti strumenti regolativi a servizio di una politica di governo della divisione e composizione sociale dello spazio che fa largamente ricorso al concetto di "quartiere" per indicare la scala, considerata ottimale anche perché socialmente riconosciuta e rilevante a fini funzionali, della sua operativizzazione. Controllare gli affitti o i processi di alienazione del patrimonio in affitto riconducendoli ad un determinato livello entro un dato perimetro, orientare la produzione edilizia verso specifici obiettivi considerato un dato contesto, limitare gli impatti dei processi di valorizzazione immobiliare significa tutelare l'abitabilità di un determinato contesto - inteso come parte dei bacini di vita degli abitanti - per gruppi sociali che non potrebbero più risiedervi se le condizioni fossero quelle determinate dalle mere forze dello scambio di mercato. A questi strumenti se ne aggiungono ovviamente degli altri: le politiche di realizzazione diretta da parte dell'attore pubblico di nuova offerta sociale, anche attraverso politiche di acquisizione del patrimonio privato, rientrano senza dubbio fra gli strumenti usati - anche in Italia in passato, in particolare con la stagione dei piani di recupero - per perseguire tale fine. Tutti questi strumenti possono poi fare leva *su* e interagire *con* altri strumenti, la cui coerenza regolativa può essere anche molto variabile, e che sono propri alla pianificazione spaziale. Che siano framework non vincolanti per l'orientamento - morfologico, funzionale - della pianificazione attuativa oppure veri e propri "neighborhood plan" (Gallent, 2013) che viceversa vincolano quest'ultima al perseguimento di determinati obiettivi, tali framework sono accomunati da una tematizzazione esplicita della scala del quartiere quale scala rilevante per l'organizzazione urbana. Di nuovo, nel caso milanese, il riconoscimento di tale scala da parte delle politiche urbane appare particolarmente debole: l'individuazione dei Nuclei d'Identità Locali (NIL) nel Pgt del 2012 ha avuto funzione prevalentemente statistica, ed anche il loro ruolo nella pianificazione dei servizi - la legislazione urbanistica lombarda prevede che un "piano dei servizi" sia parte della pianificazione comunale - appare meramente descrittivo. Il lancio del cosiddetto "Piano dei Quartieri nel 2017 si è risolto in un esercizio di mera compilazione di una lista di opere pubbliche in programmazione nei diversi municipi della città senza alcuna

apparente razionalità spaziale (Coppola & Caudo, 2020). Solo di recente, l'amministrazione comunale ha promosso l'elaborazione di alcuni "piani d'area" che intendono proporsi come quadri di analisi dei bisogni locali e di orientamento delle opere da programmare entro le trasformazioni urbanistiche anche con le risorse della fiscalità urbanistica. Tuttavia, tale più recente esercizio non incorpora alcuna tematizzazione del tema abitativo, apparentemente considerato come una invariante esito delle forze dello scambio di mercato per come esse sono oggi regolate/sregolate dalle politiche settoriali e dalle norme urbanistiche, non molto diversamente da quanto sperimentato – sebbene brevemente - a Roma alcuni anni fa (Coppola, 2017). Inoltre, la limitatezza del ricorso agli strumenti di pianificazione attuativa nella regolazione delle trasformazioni riduce drasticamente le opportunità di esplicita tematizzazione di dinamiche e obiettivi che si producono/possono essere perseguiti alla scala del quartiere.

Tabella I | Ambiti regolativi, dispositivi e implicazioni sul governo della divisione sociale dello spazio urbano nella città esistente.

Ambito regolativo	Dispositivo	Implicazioni
Regolazione nuova produzione edilizia	Recupero dei sottotetti	Densificazione con produzione di alloggi esclusivamente a prezzi/canoni di mercato
	Ristrutturazioni con aumento volumi e cambio destinazione d'uso	Densificazione con produzione di alloggi esclusivamente a prezzi/canoni di mercato
	Quote obbligatorie di ERS	Nessun impatto per trasformazioni di dimensioni inferiori a 10.000 mq di ST
Regolazioni usi patrimonio esistente	Disciplina del mercato dell'affitto	Nessuna regolazione degli incrementi dei canoni a fine locazione e libera alienabilità del patrimonio in affitto
	Disciplina affitti turistici	Nessuna regolazione del transito del patrimonio in affitto a lungo termine
Incentivazione efficientamento energetico	Superbonus condomini	Nessuna regolazione sull'uso del patrimonio (aumento canoni, alienazione patrimonio)
Pianificazione di quartiere	Piani d'Area	Nessuna implicazione in termini di politiche abitative
	Facilitazione attuazione diretta	Limitazione del ricorso alla pianificazione attuativa con implicazioni sulla tematizzabilità di dinamiche locali complesse

Conclusioni: le politiche pubbliche e l'urbanistica non difendono il social mix laddove già esiste

Il presente contributo ha inteso discutere, a partire dal caso milanese, i termini entro i quali viene operato il governo della divisione e composizione sociale dello spazio urbano nella cosiddetta "città esistente" entro una serie di *policy realm* particolarmente rilevanti per la riflessione e l'azione urbanistica. Ad emergere è la rinuncia, da parte dell'attore pubblico, a governare tale oggetto ad esito di una serie di processi di trasformazione delle politiche pubbliche ormai di lungo corso: la liberalizzazione integrale del mercato dell'affitto, il mancato ancoraggio di vari regimi di incentivazione rivolti ai proprietari a più ampi obiettivi di politica abitativa, l'abbandono di strumenti pubblicistici quali le acquisizioni al patrimonio pubblico, l'orientamento complessivo delle norme e delle politiche urbanistiche al solo obiettivo di massimizzare i volumi produttivi. Dall'evoluzione di queste politiche discende necessariamente lo svuotamento della scala di quartiere quale scala rilevante e pertinente per il governo della divisione e composizione sociale dello spazio urbano. Tali circostanze sono di particolare interesse allorché sia nel discorso scientifico sia in quello politico gli obiettivi del cosiddetto "mix sociale" (Coppola & Lucciarini, 2023) hanno acquisito rilevanza giustificando politiche di riarticolazione dei profili presenti nell'ambito dell'edilizia residenziale pubblica. Sulla base dell'osservazione di oltre trent'anni di politiche urbane ed urbanistiche milanesi appare lecito affermare che il social mix sia stato effettivamente perseguito esclusivamente laddove si tratti di

razionare la presenza di gruppi sociali a basso reddito in un quartiere pubblico attraverso la diversificazione dei criteri di accesso alle graduatorie, oppure in quartieri “privati” attraverso politiche di investimento atte a modificare le condizioni di contesto e quindi i profili di attrattività nei confronti di gruppi sociali appartenenti ai ceti sociali medi e superiori. Viceversa, il social mix non è perseguito laddove si tratterebbe di proteggere la capacità di accesso dei gruppi sociali a basso reddito nel tempo in quartieri in corso di valorizzazione o di favorirla in quartiere caratterizzati dalla presenza di gruppi sociali medi e superiori. Se l’urbanistica ha fra i suoi moventi essenziali quello di migliorare il capitale spaziale degli individui e dei gruppi sociali anche attraverso un governo attivo della divisione e composizione sociale dello spazio, questo esito è particolarmente problematico. E dovrebbe essere oggetto di una maggiore attenzione, sia scientifica sia professionale, da parte delle urbaniste e degli urbanisti.

Riferimenti bibliografici

- Bernt, M. (2023), *The Commodification Gap: Gentrification and Public Policy in London, Berlin and St. Petersburg*, Wiley, London
- Bricocoli, M. Peverini, M. (2024), *Milano per chi? Se la città attrattiva è sempre meno abbordabile*, Lettera Ventidue, Siracusa
- Bricocoli, M., Cellamare, C., Cognetti, F. e Marchigiani, E. (2021), “Edilizia residenziale pubblica: leve per incrementare il patrimonio disponibile”, in Coppola, A., del Fabbro, M., Lanzani, A., Pessina, G. e Zanfi, F. (2020), *Ricomporre i divari. Politiche e progetti territoriali contro le disuguaglianze e per la transizione ecologica*, Il Mulino, Bologna.
- Coppola, A. (2012), “Le politiche abitative”, in Korean Institute for Health and Social Affairs, *The welfare state in Italia*, Kihasa, Seoul
- Coppola, A., & Bricocoli, M. (2012). *Sguardi oltre le retoriche. Politiche abitative a Milano*. Territorio, n.62.
- Coppola, A. (2017), *Roma prossima*. Territorio, n.82.
- Coppola, A., & Caudo, G. (2020). “Orizzonti di innovazione democratica”. In *Urban It, Quinto Rapporto sulle città. Politiche urbane per le periferie*, Il Mulino, Bologna
- Coppola, A. Lucciarini, S. (2023), *Eventually detached, eventually belonging. A residential narratives' based institutionalist perspective on urban regeneration and the middle classes in Milan and Marseille*, Cities, Volume 132
- Coppola, A. (2024), *Come il Neoliberalismo ha cambiato le città. Abitare in Italia e in Europa: un confronto*, Che fare, 9 Gennaio
- Gallent A. (a cura di, 2013), *Neighbourhood Planning Communities, Networks and Governance*, Bristol University Press, Bristol
- Rodríguez-Pose, A., & Storper, M. (2020). *Housing, urban growth and inequalities: The limits to deregulation and upzoning in reducing economic and spatial inequality*. *Urban Studies*, 57(2), 223-248.
- Zanfi, F. Daglio, L., Perrone, A., Rusci, S. (2021), “Bonus edilizi: diversificazione e integrazione con le politiche urbane e territoriali”, in Coppola, A., del Fabbro, M., Lanzani, A., Pessina, G. e Zanfi, F. (2020), *Ricomporre i divari. Politiche e progetti territoriali contro le disuguaglianze e per la transizione ecologica*, Il Mulino, Bologna.

Luoghi di prossimità: una metodologia per la rigenerazione degli spazi collettivi nei quartieri moderni

Claudia de Biase

Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli
DADI - Dipartimento di Architettura e Disegno Industriale
Email: claudia.debiase@unicampania.it

Giuseppe Guida

Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli
DADI - Dipartimento di Architettura e Disegno Industriale
Email: giuseppeguida@unicampania.it

Chiara Bocchino

Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli
DADI - Dipartimento di Architettura e Disegno Industriale
Email: chiara.bocchino@unicampania.it

Antonetta Napolitano

Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli
DADI - Dipartimento di Architettura e Disegno Industriale
Email: antonetta.napolitano@unicampania.it

Abstract

Il contributo riassumerà la metodologia e i primi risultati del progetto di ricerca PRIN intitolato "Luoghi di prossimità. Una metodologia per la rigenerazione degli spazi collettivi nei quartieri moderni". La proposta contribuirà al progetto di una "città di prossimità", creando le condizioni per far coincidere la significativa offerta di spazi collettivi nei quartieri moderni con la nuova domanda di spazi e servizi prossimali. Nello specifico, il progetto di ricerca sta sperimentando una metodologia di intervento multidisciplinare e partecipativa, coinvolgendo ricercatori di progettazione architettonica e urbana, urbanisti e storici. La ricerca intende sperimentare una metodologia di ricerca per la rigenerazione degli spazi collettivi nei quartieri moderni come risorsa cruciale per affrontare le sfide abitative poste dall'epidemia. Pertanto, la ricerca mira a creare le condizioni per soddisfare la domanda di spazi e servizi prossimali. Fondamentali, in questo senso, sono i casi di studio scelti tra alcuni quartieri specificamente problematici di Roma, Napoli e Torino. In questo contesto geografico si svilupperà uno studio dei quartieri moderni suddiviso per "stagioni" significative, 1930-45, 1945-65, 1965-85. La metodologia proposta articola in termini innovativi la tecnica dei cosiddetti Living Labs, applicandola ai processi di trasformazione dei contesti urbani al fine di delineare linee guida e strategie progettuali volte a definire un "protocollo metodologico" per la rigenerazione partecipata degli spazi pubblici collettivi nei quartieri moderni.

Parole chiave: spazi di prossimità, edilizia residenziale pubblica, living labs

Introduzione

I luoghi dell'abiezione urbana hanno diverse matrici, così come diversi sono gli elementi sociali, economici, urbanistici che ne hanno segnato i percorsi verso le condizioni di difficile vivibilità, degrado incipiente, ibridazione negativa di fatti sociali, funzioni ed eredità del passato difficili da modificare.

Esempi, spesso immeritadamente, di queste condizioni urbane e sociali sono i quartieri di edilizia popolare e sociale, una volta identificati genericamente come "periferie" e che oggi non sono parte dei tessuti urbani consolidati, ma spesso frammenti storizzati, esempi di piani e progetti d'autore, che reclamano interventi di rigenerazione adeguati alla contemporaneità.

Partendo da questo sfondo, il paper presenterà i primi risultati del PRIN "Luoghi e storie di prossimità. Una metodologia per la rigenerazione degli spazi collettivi dei quartieri moderni", il quale, proprio prendendo le mosse da un nuovo sguardo sugli spazi e i servizi di prossimità attorno ai quali molti dei quartieri della "città pubblica" sono nati, prova a ripensare questi spazi, cercando soluzioni replicabili, testandoli in alcuni quartieri identificati a valle di un preliminare regesto di quelli più significativi.

In questo modo il PRIN mira a configurare strategie per la rigenerazione degli spazi collettivi nei quartieri moderni, promuovendo una sorta di "città di prossimità" che risponda alla nuova domanda di spazi e servizi prossimali. Il contributo, in sintesi, prova a descriverne la metodologia multidisciplinare rappresentativa del gruppo di ricerca delle Unità di Roma, Torino e Napoli¹. Nella prima fase della ricerca sono stati scelti dei casi studio che rappresentano una varietà significativa di spazi collettivi sottoutilizzati o abbandonati. La seconda fase è stata dedicata alla ricostruzione storica dei quartieri selezionati attraverso la consultazione di archivi pubblici e privati, letteratura specifica, interviste agli abitanti cartografie, sopralluoghi. La terza fase prevede l'analisi del contesto, della strumentazione urbana, della viabilità e dei dati socioeconomici, nonché della morfologia e del carattere di questi spazi. L'ultima fase si occuperà di comprendere le problematiche degli spazi collettivi adottando un approccio immersivo, con il coinvolgimento, come detto, di cittadini, autorità pubbliche, associazioni e stakeholder, al fine di delineare linee guida e strategie progettuali volte a definire un "protocollo metodologico" per la rigenerazione partecipata degli spazi pubblici collettivi nei quartieri moderni.

Metodologia

Il progetto di ricerca prevede l'implementazione di una metodologia multidisciplinare e partecipativa, che coinvolge una vasta gamma di esperti, tra cui progettisti architettonici e urbani, urbanisti e storici dell'architettura e della città. Questa metodologia sarà messa a disposizione di enti locali, proprietari, associazioni di cittadini e soggetti privati interessati alla riqualificazione degli spazi collettivi nei quartieri moderni. Il metodo proposto utilizza in modo innovativo i Living Labs, applicandoli ai processi di trasformazione urbana, permettendo così di sperimentare soluzioni progettuali in contesti reali e di adattare alle esigenze specifiche delle comunità. Tutti gli stakeholder saranno coinvolti attivamente nelle diverse fasi del progetto, diventando i protagonisti delle strategie di rigenerazione. Il loro coinvolgimento andrà dalla definizione di nuovi "campi di prossimità", intesi come spazi abitabili fuori dalle abitazioni, all'identificazione delle criticità e potenzialità degli spazi collettivi, fino alla formulazione di proposte di intervento concrete per la loro rigenerazione. Questo approccio partecipativo garantirà che le soluzioni proposte siano effettivamente rispondenti ai bisogni e alle aspirazioni delle comunità locali.

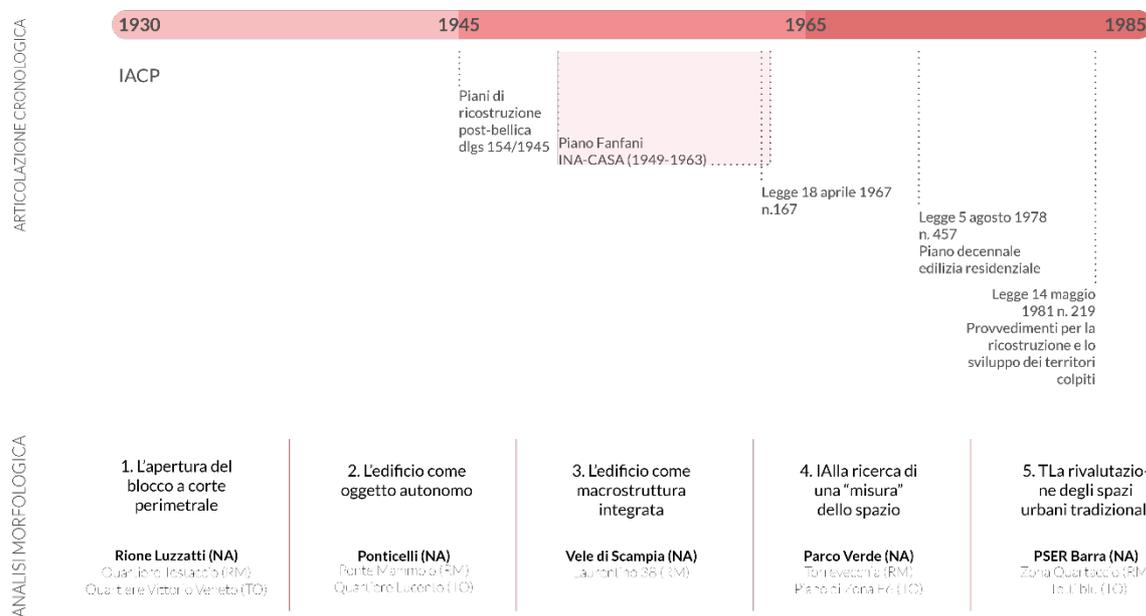


Figura 1 | Analisi cronologica e morfologica. Fonte: Immagine degli autori.

Inoltre, il progetto prevede la costruzione di narrazioni sui luoghi che valorizzino le memorie e gli immaginari associati ai quartieri, considerandoli parte di un patrimonio collettivo. La valorizzazione di questi aspetti culturali e storici sarà fondamentale per rafforzare l'identità dei luoghi e il senso di appartenenza degli

¹ PRIN: PROGETTI DI RICERCA DI RILEVANTE INTERESSE NAZIONALE - Bando 2022 - Prot. 2022XZZYA5. Principal investigator: Milena Farina Università degli Studi ROMA TRE). Membri del gruppo di ricerca: Flavio Graviglia (Università degli Studi ROMA TRE), Filippo de Pieri e Aurora Riviezzo (Politecnico di Torino), Claudia de Biase, Giuseppe Guida e Chiara Bocchino (Università della Campania Luigi Vanvitelli).

abitanti. A supporto di questa attività, tutti i dati raccolti saranno condivisi tramite la piattaforma WebGIS "Luoghi e storie di prossimità", che fungerà da archivio digitale e strumento di consultazione open access. La ricerca ha identificato tre "stagioni" dell'edilizia residenziale pubblica (fig.1), corrispondenti ai periodi 1930-45, 1945-65 e 1965-1985, all'interno delle quali sono stati collocati alcuni casi paradigmatici. Questi casi di studio rappresentano esempi significativi delle diverse fasi evolutive dell'edilizia residenziale pubblica in Italia. Allo stesso tempo, i quartieri presi in esame sono stati suddivisi in cinque categorie morfologiche, ognuna delle quali rappresenta un diverso tipo di esperimento architettonico condotto durante le diverse epoche dell'edilizia abitativa italiana nel corso del Novecento.

Il processo di co-progettazione mediante i Living Lab, che la ricerca ha denominato "Urban Living Lab", assume un carattere innovativo non solo nella dimensione della condivisione analitica e progettuale, ma anche nel garantire un collegamento diretto e continuo tra la fase di progettazione e quella di implementazione e gestione. Questo approccio integrato consentirà di monitorare e valutare costantemente l'efficacia delle soluzioni proposte, favorendo un adattamento dinamico e una gestione sostenibile delle trasformazioni urbane. La sinergia tra teoria e pratica, resa possibile dall'utilizzo dei Living Labs, rappresenta un punto di forza del progetto, promettendo di offrire risultati tangibili e duraturi per la riqualificazione dei quartieri moderni.

Casi studio

Il caso studio su cui si concentreranno maggiormente le attività di ricerca delle tre Unità è il quartiere romano di Torvecchia, realizzato nel 1961 su progetto di Pietro Barucci, Lucio Passarelli e Marcello Vittorini. Questo quartiere è parte in una selezione critica più ampia di casi studio rappresentativi delle condizioni peculiari della modernità, in termini di linguaggio architettonico-compositivo, di dimensionamento e di inserimento urbanistico nei contesti urbani e territoriali dove sono stati pensati e realizzati.

Nel primo periodo l'edilizia residenziale pubblica manifestava un approccio funzionalista e ideologico. I quartieri mostrano un linguaggio architettonico che riflette l'influenza del razionalismo europeo, tendendo verso semplicità, efficienza e igiene. La ricostruzione post-bellica e l'espansione urbana rapida sono rappresentative della seconda stagione analizzata in cui i quartieri mostrano una maggiore diversificazione tipologica e un'attenzione crescente al miglioramento delle condizioni dei fruitori. Le soluzioni abitative includono edifici a blocco, villaggi verticali e complessi con una forte componente di servizi collettivi integrati. L'ultimo periodo vede gli interventi ERP aumentare di scala e diventare maggiormente complessi, tentando di integrare abitazioni, servizi e spazi verdi in un'unica entità organica.

Le categorie morfologiche identificate sono espressione di questa evoluzione e inquadrano diverse esperienze architettoniche che hanno avuto un impatto più o meno diffuso sulle città esaminate. Queste sono:

- L'apertura del blocco a corte perimetrale
- L'edificio come oggetto autonomo
- L'edificio come macrostruttura integrata
- Alla ricerca di una "misura" dello spazio
- La rivalutazione degli spazi urbani tradizionali

Per ognuna delle unità di ricerca, Roma, Napoli e Torino, è stato selezionato un caso studio rappresentativo per ciascuna delle categorie morfologiche sopra elencate: questo metodo permette di condurre un'analisi approfondita e comparativa delle diverse esperienze architettoniche all'interno delle città esaminate. Tale approccio, basato su una selezione critica e sistematica, consente di tracciare in maniera dettagliata l'evoluzione delle soluzioni abitative nel corso del tempo e offre una comprensione articolata dell'impatto che queste soluzioni hanno avuto sul tessuto urbano e sociale. L'attenzione verso la diversificazione tipologica e l'integrazione di servizi collettivi e spazi verdi riflette le dinamiche trasformative dei quartieri residenziali pubblici, fornendo un quadro complesso e completo delle trasformazioni urbanistiche e architettoniche nel contesto della modernità.

L'ambito napoletano

L'Unità di Ricerca napoletana ha effettuato un'ampia ricognizione della "città pubblica" napoletana, identificando gli esempi che fossero maggiormente aderenti alla scansione storica per "stagioni" e per "tipologia", così come descritta in precedenza. Il quartiere Luzzatti, nella zona orientale della municipalità di Napoli, è espressione della prima stagione. Esso è costituito da sette isolati, ognuno definito da otto edifici

perimetrali che delineano una corte centrale; realizzato tra il 1914 e il 1929, ricade nella prima stagione. Il secondo esempio è situato nella periferia est della città di Napoli, nel quartiere di Ponticelli, e sorge su quella che era un'area agricola. Si tratta del primo progetto INA-Casa a Napoli in cui gli edifici conquistano un'autonomia tra di loro e rispetto alla strada, collocati in uno spazio continuo secondo diversi criteri compositivi; il quartiere, ideato nel 1951 dall'ufficio tecnico INA allora diretto dall'architetto Adalberto Libera, rientra nel secondo periodo analizzato. L'aumento di scala che caratterizza la terza stagione, porta alla realizzazione di macrostrutture integrate dai servizi e un sistema di distribuzione articolato e complesso. Le strade sono diventate completamente autonome rispetto agli edifici e i percorsi pedonali di distribuzione delle residenze avvengono lungo strutture dedicate, che dalla quota urbana si traducono in sistemi di rampe, passerelle sopraelevate, ponti e ballatoi. Incarna queste peculiarità il quartiere delle cosiddette Vele di Scampia, progettato nel 1962 dall'architetto Francesco di Salvo. L'ampio progetto di rigenerazione in corso da diversi anni ha condotto alla demolizione progressiva della maggior parte degli edifici: delle sette macrostrutture (vele) realizzate, ne rimarrà una, la quale verrà rifunzionalizzata. Rientra nella quarta categoria il rione denominato "Parco Verde" nell'area a nord del comune di Caivano, realizzato a partire dal 1981 in risposta all'emergenza abitativa connessa con il sisma del 1980. In questo periodo cominciano ad affacciarsi i primi tentativi di ridimensionamento degli interventi. Si osserva una diminuzione della tendenza verso l'integrazione funzionale degli edifici, con una preferenza per la disposizione tradizionale dei servizi al piano terra o in nuclei specializzati, e una semplificazione della loro complessità tipologica. L'intervento PSEER del quartiere Barra di Napoli, realizzato tra il 1982 e il 1987, rispecchia le caratteristiche della quinta categoria, in cui la dimensione degli interventi si riduce. Si evita il ricorso ad edifici alti (torri e linee) disposti a notevole distanza l'uno dall'altro, a favore di edifici di altezza medio-bassa che delimitano spazi più controllati. Si tende a recuperare la relazione tradizionale tra edificio e spazio aperto, fondata sulla capacità dei fronti di dare forma a una serie di ambiti spaziali che tornano ad avere i caratteri della strada, della piazza o della corte. La strada non è più intesa esclusivamente come infrastruttura di servizio, ma come spazio urbano, principale luogo di aggregazione della città dove si concentrano tutte le attività.

Parco Verde a Caivano

La storia urbanistica e sociale del Parco Verde offre uno spaccato significativo delle trasformazioni avvenute nella periferia napoletana in seguito al terremoto dell'Irpinia del 1980, un evento sismico di vasta portata che ha segnato profondamente il tessuto urbano e sociale delle aree colpite. Il quartiere fu realizzato negli anni Ottanta in risposta al devastante evento sismico che colpì soprattutto le province di Salerno, Avellino e Potenza, provocando quasi 3.000 vittime e danneggiando centinaia di migliaia di edifici. Considerato uno dei sismi più catastrofici nella storia d'Italia, esso causò lo sfollamento di oltre trecentomila persone. Per fornire alloggio a questa vasta popolazione, furono rapidamente edificati interi quartieri, tra cui Parco Verde, a partire da progetti del Commissariato post-terremoto, spesso senza un adeguato piano urbanistico e in zone carenti dei servizi essenziali.



Figura 2 | Spazi di prossimità sottoutilizzati. Fonte: foto di Chiara Bocchino.

Questo fenomeno non fu isolato, ma si ripeté in altre aree di Napoli, dove la costruzione di edifici destinati inizialmente a fungere da sistemazioni temporanee per gli sfollati finì per diventare permanente nel tempo. La frettolosa urbanizzazione di questi quartieri, priva di una pianificazione sostenibile, ha avuto conseguenze durature sulla qualità della vita degli abitanti e sulla struttura sociale ed economica di queste aree. Il progetto costituisce un esempio particolarmente interessante per la comprensione dell'evoluzione dei quartieri di edilizia residenziale pubblica e dei presupposti alla base del loro eventuale degrado. La debole corrispondenza tra le intenzioni programmatiche e progettuali del piano iniziale e la loro attuazione è tra le principali ragioni del malfunzionamento dell'area. Se, infatti, il piano originale prevedeva un nutrito sistema di servizi alla cittadinanza, questi sono stati realizzati con ritardi notevoli, come il centro sportivo Delphinia, attivato nel 1999, chiuso nel 2018 a causa delle condizioni precarie in cui versava e riattivato nel giugno 2024 a seguito degli interventi governativi conseguenti il cosiddetto Decreto Caivano.

Il progetto, collocato all'interno piano di zona elaborato anni prima da Marcello Vittorini, interessa una superficie di oltre 14 ettari a nord del centro urbano consolidato. In seguito al terremoto del 23 novembre 1980, il Presidente della Giunta Regionale, agendo in qualità di commissario straordinario di governo, individuò in un'area a nord del Comune di Caivano dove realizzare 750 dei circa 7.000 alloggi previsti nell'ambito dell'intero programma della ricostruzione all'esterno della città di Napoli (per la città di Napoli furono previsti circa 13.000 alloggi) per un totale di circa 4.500 abitanti. Il tutto in attuazione del famoso titolo VIII della Legge 219/81, indirizzato a semplificare le procedure attuative e conferire ampi poteri alle strutture commissariali. L'intervento si estende su un'area di oltre 141.000 m². Il quartiere venne connesso alla viabilità principale rappresentata dall'Asse di Supporto per le vicine aree industriali mediante una nuova perimetrale. L'organizzazione dell'insediamento residenziale, caratterizzata da edifici in linea di diversa altezza, prevede una viabilità principale composta da due assi nord-sud e una secondaria, riservata esclusivamente al traffico interno e di servizio alle aree residenziali. Le aree pubbliche e ad uso pubblico, prevalentemente disposte lungo la viabilità principale (fig.3), hanno la potenzialità di definire gli spazi collettivi e di aggregazione sociale, come la piazza del centro civico e religioso, nonché strutture a scala urbana per lo sport e il tempo libero, come il centro sportivo e l'auditorium.

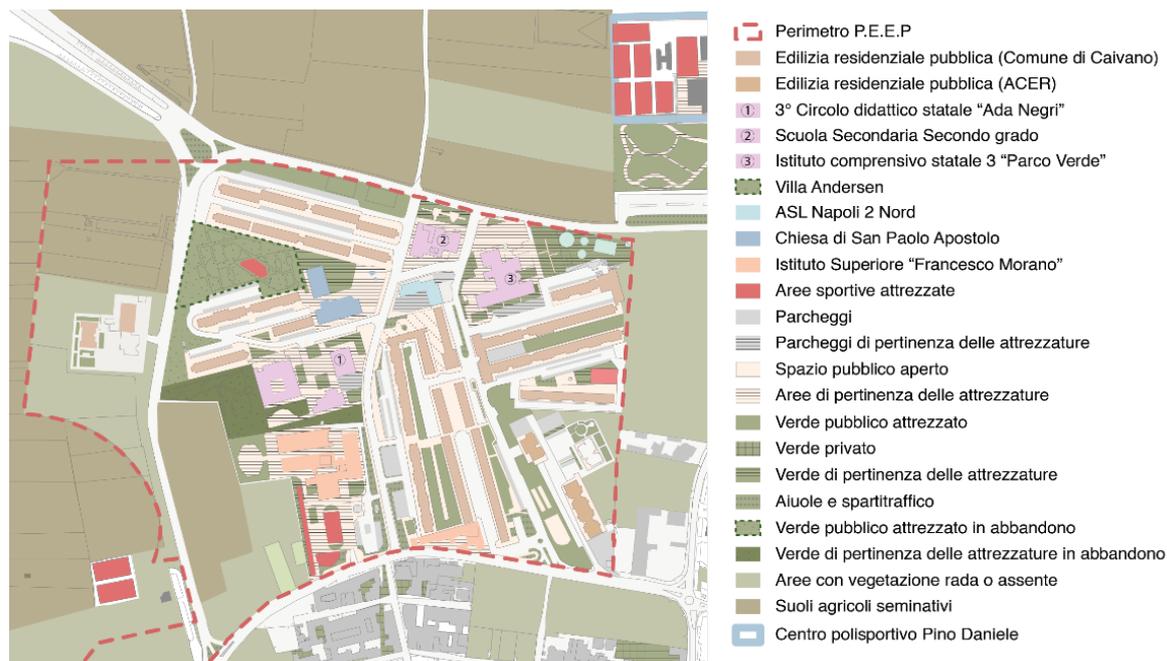


Figura 3 | Uso del suolo e servizi di quartiere. Fonte: Immagine degli autori.

Conclusioni

La realtà di Caivano, e in particolare del quartiere Parco Verde, offre un esempio paradigmatico delle problematiche riscontrabili nei quartieri di edilizia residenziale pubblica dell'ultima stagione. Tra queste, emergono con particolare evidenza la carenza di servizi mai realizzati, l'assenza di una mixité funzionale e la presenza di una classe sociale omogenea, spesso composta da individui dislocati forzatamente da Napoli verso i comuni dell'hinterland. Queste problematiche sono accentuate dalla mancanza di un'adeguata pianificazione urbanistica e dall'isolamento socioeconomico che caratterizza tali aree. Il progetto di ricerca PRIN si propone di analizzare approfonditamente queste deficienze, confrontandole con quelle riscontrate in altre città coinvolte nello studio. Questo confronto sarà fondamentale per identificare le criticità comuni e le peculiarità specifiche di ciascun contesto, permettendo così di sviluppare strategie di rigenerazione più mirate ed efficaci.

In particolare, il caso studio del quartiere romano di Torvecchia servirà come terreno di sperimentazione per le metodologie proposte, testando soluzioni innovative per la rigenerazione degli spazi collettivi. In conclusione, il lavoro svolto dal gruppo di ricerca rappresenta un passo significativo verso la comprensione delle problematiche che affliggono i quartieri di edilizia residenziale pubblica affinché si possano innescare pratiche di rigenerazione: questo non solo migliorerebbe la qualità della vita degli abitanti, ma contribuirebbe anche alla creazione di una "città di prossimità" più equa e sostenibile.

Attribuzioni

Il saggio è frutto di un lavoro comune degli autori. Nel dettaglio l'Introduzione è da attribuire a Claudia De Biase, la Metodologia a Giuseppe Guida, l'Ambito Napoletano ad Antonietta Napolitano e il paragrafo Parco Verde a Caivano a Chiara Bocchino.

Riferimenti bibliografici

- Aa. Vv. Laboratorio CittàPubblica, *Città pubbliche. Linee guida per la riqualificazione urbana*, Mondadori.
- Carughi, U. (2006) *Città architettura edilizia pubblica*, Clean Edizioni, Napoli.
- Corsi, E., Franco, C. (1991) *Dal terremoto al futuro. La ricostruzione a Napoli. Il titolo VIII della Legge 219/81*, Electa Napoli.
- De Biase, C., Guida, G., Bocchino, C., Napolitano, A. (2024) Regenerate collective spaces in social housing. A research and a case study in Metropolitan Area of Naples, in Sepe, M. (ed.) *Inclusive cities and regions. 14° Biennale of European Towns and Town Planners*, Napoli.
- Dell'Acqua, F., Sansò, C. (2022) *Periferie e residenza pubblica in Italia. Gli anni 1945-2000. Progetti, processi, idee di città*, Maggioli editore.

- Libertini, G. (2021) *Testimonianze per la memoria storica di Caivano raccolte da Ludovico Migliaccio e Collaboratori*, Istituto di Studi Atellani.
- Petrella, B. (1989) *L'edilizia residenziale negli ultimi quarant'anni. Due città emblematiche: Milano e Napoli*, Fondazione Ivo Vanzi, Napoli.
- Ricci, G. (2003) *Le Vele di Scampia. Dalle matrici culturali del progetto alla realizzazione*, in Fusco, G. (ed.), Francesco di Salvo: opere e progetti, Clean, Napoli.
- Stenti, S. (2023) *Housing in Italia. Dalle case popolari all'edilizia sociale privata 1903-2015*, Clean Edizioni, Napoli.
- Visconti, F., Capozzi, R. (2014) Rione Luzzatti in Naples: Conforming Measure of an Intervention of Urban Redevelopment, in Bovati, M. et al., *CITIES IN TRANSFORMATION. Research & Design*, pp. 408-415.

Abitare il debito. Lo sguardo di genere per osservare pratiche ed emergenze della questione abitativa in Ecuador

Antonio di Campli

Politecnico di Torino

DIST - Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del territorio

Email: antonio.dicamplici@polito.it

Ianira Vassallo

Politecnico di Torino

DIST - Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del territorio

Email: ianira.vassallo@polito.it

Abstract

L'accesso alla casa è un diritto sancito nella Costituzione in Ecuador. Tuttavia si tratta di un Paese con 17 milioni di abitanti (INEC 2022) e un deficit quantitativo di alloggi pari a mezzo milione di unità (Murillo, 2021). Oggi, a settant'anni dall'avvio di una intensa stagione di programmi di edilizia sociale pensati per rispondere all'emergenza abitativa osserviamo come, oltre a non essere riusciti a frenare questa tendenza, se osservati da vicino, questi nuovi segmenti di urbanità abbiamo assunto forme spaziali fortemente mutate rispetto ai progetti originali mettendo in evidenza un necessario quando progressivo processo di accumulazione del debito (sia formale che informale) da parte delle famiglie coinvolte. Riflettendo sugli impatti e sulla genealogia dei processi di indebitamento emerge con evidenza come uno sguardo di genere per osservare questi fenomeni sia utile per restituire la complessità del rapporto che si definisce tra le pratiche e le forme dell'abitare in spazi legati al debito famigliare.

Parole chiave: pratiche dell'abitare, progetto urbano, processi di indebitamento, disuguaglianze sociali

1 | Introduzione. La questione abitativa in Ecuador

Nel 2008 l'Ecuador ha promulgato una nuova costituzione ispirata al concetto di “buen vivir”, che stabilisce che le persone hanno il diritto a un habitat sicuro e sano, e a un alloggio adeguato e dignitoso, indipendentemente dalla loro situazione economica (Constitución Política del Ecuador, 2008, art. 30). D'altra parte però, ad oggi si tratta di un Paese con 17 milioni di abitanti (INEC 2022) e un deficit quantitativo di alloggi pari a mezzo milione di unità (Murillo, 2021). Secondo Fernando Carrión (1996), il tema dell'emergenza abitativa è un fenomeno strutturale nel Paese, che nel tempo si è definito intorno a quattro cause principali tra loro intrinsecamente legate : 1) l'aumento e l'accelerazione di processi di urbanizzazione che si stanno sperimentando dalla seconda metà del XX secolo; 2) una struttura sociale caratterizzata da marcate disuguaglianze socio-economiche; 3) scarsi investimenti pubblici a causa dell'aumento del debito statale; 4) presenza di fenomeni speculativi che limitano la disponibilità di terreni da edificare attraverso processi di edilizia sociale. Per queste ragioni e non solo, l'Ecuador, come la maggior parte dei Paesi dell'America latina, ha assistito a partire dalla metà del secolo scorso al crescere e dilagare di un modello di “città informale”, dove il diritto alla casa si acquisisce attraverso pratiche emancipatorie di autocostruzione e resistenza urbana. In risposta a questo fenomeno il governo ecuadoriano negli ultimi settanta'anni ha provato a dotarsi di una infrastruttura di soggetti, politiche e progetti in grado di rispondere, almeno in parte, all'emergenza abitativa in atto. E' così che nel 1961 fu prima creato il Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV), istituzione pubblica orientata al sostegno e al finanziamento di progetti abitativi di interesse sociale, mentre nel 1965 fu fondato l'Istituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias (IEOS) annesso al Ministero della Salute, con funzioni di pianificazione nazionale, regolamentazione tecnica, implementazione di sistemi di acqua potabile e servizi igienico-sanitari.¹ E' attraverso questi due soggetti che dagli anni '60 furono promossi i primi progetti per la costruzione di alloggi di edilizia sociale con l'obiettivo di fornire un'abitazione dignitosa alle famiglie meno abbienti. Successivamente, per rendere

¹L'IEOS è stato uno dei più importanti bracci esecutivi dello Stato, raggiungendo importanti risultati nella copertura idrica e igienico-sanitaria. Tra il 1961 e il 1999 infatti, la copertura dell'acqua potabile è passata dal 20% al 60,5% della media nazionale; quella delle fognature sanitarie dal 14% al 51,5% nello stesso periodo.

più efficienti questi programmi e in linea con ciò che stava succedendo nel mondo occidentale, nel febbraio 1973, è stata creata la Junta Nacional de Vivienda (JNV) come organo dipendente direttamente dalla Presidenza della Repubblica, con obiettivo di formulare politiche abitative su scala nazionale e coordinare le relative attività con le istituzioni del settore pubblico e privato locali; mentre nel 1977 fu istituito il Segretariato nazionale del Comitato d'azione per l'edilizia residenziale di interesse sociale all'interno del sistema economico latinoamericano (SELA). La collaborazione tra questi soggetti, in particolare tra il JNV e il BEV portò alla realizzazione di molti programmi di edilizia sociale su scala nazionale effettuati con modalità differenziate: dall'acquisizione di terreni, ai prestiti alle cooperative e ai costruttori, alla costruzione di alloggi minimi standard e di un lotto di servizi, fino alla pianificazione di opere di infrastrutturazione igienico-sanitari e di bonifica e alla selezione dei beneficiari dei programmi attraverso la definizione di un sistema di mutui ipotecari per accedere al credito per la casa (Moncayo, 1986). Negli anni '80 però, a causa della crisi del petrolio e la conseguente crescita del debito estero, il numero dei disoccupati e di persone in emergenza economica e sociale divenne sempre più consistente e di conseguenza l'emergenza abitativa sempre più evidenti con l'aumento di quartieri autoconstruiti e aree urbane colonizzate da contadini ed indigeni con difficoltà a trovare un lavoro e di conseguenza poter accedere ad un'abitazione. Iniziò così un circolo vizioso dovuto all'incapacità dello Stato di fornire una soluzione globale alle esigenze della popolazione emarginata, che non poteva acquistare un alloggio perché non aveva un lavoro ben retribuito. Nel giugno del 1985 fu presentata al Congresso nazionale la Legge per lo sviluppo delle abitazioni di interesse sociale (1-84-070), il cui limite economico sarebbe stato definito periodicamente dal Consiglio nazionale per le abitazioni (JNV) in base al 'Salario minimo vitale' (Salario Mínimo Vital). L'edilizia sociale, destinata essenzialmente alle aree urbane, era definita da un indice di abitabilità basato su una dimensione del lotto compresa tra 10 e 25 m²/persona e un indice di abitabilità della costruzione compreso tra 8 e 12 m²/persona (Moncayo, 1986). Per definire un diverso modello di accessibilità all'edilizia sociale e con il fine di migliorarne la pianificazione, nel 1992, il governo ha creato il Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (Miduvi) che assorbì le funzioni della Junta Nacional de Vivienda (JNV). Successivamente è stata emanata la Ley del Banco de la Vivienda che nel 1994 è diventata una la Politica nazionale per lo sviluppo urbano e abitativo (Política Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda). Lo Stato assunse quindi un ruolo centrale e dirigista nella produzione e nel finanziamento dell'edilizia sociale fino al 1998, quando fu implementato il Sistema di Incentivi per l'Abitazione (Sistema de Incentivos para la Vivienda - SIV), eseguito dalla Miduvi, che prevedeva un sussidio a fondo perduto per le nuove abitazioni urbane, nonché per il miglioramento delle abitazioni urbane e rurali, con importi rispettivamente di 1.800,00, 750,00 e 400,00 USD. E' poi con l'inizio del nuovo secolo che si assiste ad un'ulteriore implementazione di questa politica per cui viene inoltre definito un Istituto di Direzione Metropolitana di Pianificazione Territoriale, finché nel 2007 la Commissione per l'Abitazione del Congresso Nazionale ha elaborato l'Agenda Sociale dell'Ecuador, che proponeva di aumentare il numero di beneficiari e l'importo del sussidio abitativo. A valle di questi decenni di politiche e progetti legati all'edilizia sociale possiamo riscontrare come la questione abitativa, anche a causa delle diverse crisi sopra citate, è un fenomeno crescente che ha completamente sopraffatto la capacità di risposta dello Stato, mostrando come le azioni intraprese non solo non siano state sufficienti a controllare l'emergenza ma anche come l'enfasi posta sulla pianificazione di nuovi quartieri non abbia permesso di prendere in considerazione le abitazioni precarie esistenti generando invece un mercato immobiliare legato al sistema dei mutui ipotecari che rendeva ulteriormente escludente il processo di selezione delle famiglie. Nonostante lo sforzo di capitale e competenze di natura pubblica avanzate raramente il governo ha valutato, sistematizzato e riflettuto sull'impatto o i risultati dei progetti attuati (Naranjo, 2008), inoltre possiamo dire che durante gli ultimi due decenni non sono stati introdotti nuovi programmi sociali nel Paese, ma sono stati portati avanti solo quelli che operavano dagli anni '80 e '90, a volte con un cambio di nome o con leggere innovazioni procedurali. Secondo Suárez (2014), in una prospettiva storica, i programmi governativi avrebbero potuto perseguire due modalità di accesso alla casa in Ecuador: la legalizzazione degli insediamenti irregolari e l'accesso alla casa attraverso il mercato dei mutui (Imilan, Olivera e Beswick, 2016). Tuttavia, la tendenza è stata quella di orientarsi verso un modello di abitazioni di proprietà privata legate ai mercati finanziari. Sulla base di queste premesse, possiamo dire che l'edilizia sociale dagli anni '60 ad oggi si è rivolta principalmente a famiglie in grado di poter accedere all'abitazione attraverso prestiti ipotecari o risorse proprie, mentre il 44,1% della popolazione del Paese costruisce la propria casa in modo informale (Istituto Nazionale di Statistica e Censimento [INEC], 2010).

2 | Contesto: il rapporto tra spazi dell'abitare e processi di indebitamento

A partire da una recente ricerca legata allo studio del rapporto tra processi incrementali di indebitamento delle famiglie ecuadoriane e modifiche degli spazi abitativi connessi, abbiamo potuto osservare come la percezione e il ruolo del debito varino in base a diversi fattori quali il livello di reddito, il genere e anche l'età stessa dei suoi contraenti (che di conseguenza determina un'affezione diversa al luogo). Tra i campi di indagine empirica della ricerca, sono stati indagati i quartieri di Carapungo e Solanda nella città di Quito, dove oltre ad una campagna di interviste ad un campione eterogeneo di residenti sono stati effettuati diversi sopralluoghi per osservare come questi luoghi, che si sono definiti come una promessa di una casa salubre e dignitosa oggi si mostrino in una veste completamente mutata rispetto all'organizzazione spaziale ed edilizia con cui erano stati progettati. Si tratta infatti di due progetti noti nella stagione dei programmi di edilizia pubblica, sono situati irrispettivamente a Sud e a Nord (Parroquia San José de Calderón) della città. Il Piano Abitativo Solanda inaugurato nel 1984 è stato realizzato su un terreno di 150 ettari, a 2800 m di altezza, vicino al burrone di Quito Sur. Il terreno faceva parte dell'Hacienda Marquesa de Solanda donato nel 1976 da María Augusta Urrutia alla Fondazione Mariana de Jesús (Kueva, 2017). Questo ente, in collaborazione con la Junta Nacional de la Vivienda (JNV), l'Agenzia per lo Sviluppo Internazionale (AID), un'agenzia di cooperazione internazionale del governo degli Stati Uniti e il Comune di Quito, progettaron, finanziarono ed eseguirono un progetto di quartiere modello, secondo i concetti di edilizia "progressista" (Ferguson & Navarrete, 2003). Anche il barrios di Carapungo viene realizzato negli anni '80 attraverso un programma governativo fondato sullo slogan "Pan, Techo y Empleo" (Pane, Casa e Lavoro) per la candidatura del presidente Rodrigo Borja. Si tratta di un progetto di urbanizzazione di 17 ettari rivolto alle classi medie e medio-basse (Acosta, 2009 p. 50) Se ripercorriamo lo storico del processo di costruzione di questi 'spazi del debito', come di tutti i quartieri di edilizia sociale, possiamo notare come la loro pianificazione sia sempre stata realizzata con uno sguardo di ammirazione all'urbanistica dell'edilizia pubblica occidentale e senza includere- né nella fase progettuale né tanto meno in quella costruttiva - la popolazione interessata né tanto meno tenendo conto della cultura edilizia ed abitativa locale. Risulta quindi evidente come il mutuo ipotecario abbia rappresentato solo un primo step di un processo di crescita dell'indebitamento - tra formale ed informale - per ottenere non solo il riconoscimento del diritto alla casa ma anche ad una soluzione abitativa consona alle proprie necessità e pratiche di vita. Dalle interviste infatti emerge con chiarezza come queste case, alla consegna, non rappresentassero uno spazio abitativo adeguato ma piuttosto una promessa di futuro, la possibilità di un miglior status sociale e ancora che un patrimonio fisico e simbolico importante per le famiglie. Non si tratta quindi di un mero prodotto statico ma piuttosto di un processo identitario, l'aspirazione ad una vita più dignitosa, uno spazio che si trasforma nel tempo per adattarsi alle mutevoli esigenze dei suoi abitanti e alle loro pratiche quotidiane oltre che relazionali (Verónica Peñaloza et al., 2019). E' così che i piani terra talvolta si dilatano fino al filo stradale e altre si contraggono e i piani degli edifici aumentano nel tempo (talvolta compromettendo la stabilità della struttura edilizia). Per gli abitanti di Carapungo e Solanda quindi, l'assunzione di debiti a lungo termine ha generato un meccanismo di lotta e al contempo di resistenza economica continua, inquadrato nel concetto di "vivere dentro e contro" proposto da Anibal Quijano, dove la trasformazione degli spazi abitativi dati diventa un atto sovversivo di fronte ai modelli di dominazione globale del sistema capitalista. La casa diventa quindi un laboratorio per la produzione di nuovi debiti, uno spazio di contesa dove si legano questioni che non sono solo "private", ma assi centrali nel panorama economico locale e globale. Il "lavoro sul debito" significa in alcuni casi anche farsi carico del pagamento delle utenze e operazioni di rimborso mensili, settimanali e persino giornalieri. Si tratta di destreggiarsi tra cinque, dieci o quindici prestiti alla volta e di tenere traccia di queste matasse attraverso un'incessante ginnastica mentale, che richiede calcoli complessi basati su criteri di prezzo e di sentimento. Il lavoro sul debito va spesso di pari passo con il lavoro per il debito, finalizzato a trovare i fondi necessari per pagare debiti e interessi spesso esorbitanti. In Solanda, questo significa giornate lavorative più lunghe, che si prolungano fino alla sera e alla domenica. Le persone si destreggiano tra due o tre attività per mantenere il flusso di denaro. Per le donne in particolare, questo può significare lavorare fuori casa, come addette alle pulizie, o in casa, producendo vestiti o cibo venduto al mercato (Corrales et al., 2022). Questo è il caso soprattutto delle nonne, che continuano a lavorare anche dopo il pensionamento e sfruttano il loro accesso al credito per aiutare i figli disoccupati. Il lavoro sul debito e il lavoro per il debito rappresentano quindi un'immensa fonte di preoccupazione e di tempo per le classi lavoratrici e di profitto per l'industria finanziaria, che si basa sul lavoro gratuito delle donne e sulla pretesa di una quota considerevole del reddito familiare. Se le donne sono attori oscuri della finanza, sono anche ferventi attiviste di un progetto alternativo. In Ecuador, così come in altri Paesi dell'America Latina, si esprimono contro la violenza del debito e il suo peso

eccessivo sulle loro spalle. Queste donne si battono attivamente per la cancellazione del debito, ma anche per politiche sociali che evitino questo indebitamento cronico.

3 | Conclusioni: riflessioni di genere

Nelle famiglie con strutture tradizionali in cui la donna assume il ruolo di casalinga, è l'uomo che generalmente soddisfa i requisiti per l'accesso al credito presso le istituzioni finanziarie, anche se con l'opzione della modalità "credito congiunto" (cioè insieme al coniuge). Tali circostanze evidenziano come le madri single, le donne divorziate o separate possano avere maggiori difficoltà a far fronte ai pagamenti mensili, come testimoniato dalle intervistate nello studio sopra citato, e come verificato dai dati di Global Findex (Demirgüç-Kunt et al., 2021), secondo cui in Ecuador solo il 14,5% dei richiedenti credito al sistema finanziario sono donne, rispetto al 32% degli uomini. Le donne, in particolare quelle povere, sono quindi diventate ingranaggi essenziali e al contempo brutalmente sfruttate nei processi di indebitamento e di colonizzazione finanziaria dell'habitat. Inoltre, se nella definizione dei mutui ipotecari sono spesso assenti, in altre categorie di prestiti, tra cui i subprime, le politiche di microcredito, i prestiti al consumo, gli affitti e le utenze, le donne sono sovra-rappresentate come clienti e vengono quindi inglobate nel sistema. Queste sono inoltre spesso responsabili della gestione del l'intero debito familiare, che ha conosciuto un' esplosione nell'ultimo decennio raggiungendo un massimo storico dopo la recente crisi economica e politica. In quanto gestori dei bilanci familiari, si trovano monopolizzate dalla gestione e dal rifinanziamento dei debiti, non solo quelli contratti a loro nome ma spesso anche quelli dell'intero nucleo. Come se non bastasse, proprio nell'accumulazione di debiti informali, esse si fanno garanti e al contempo custodi delle relazioni e delle premesse e pretese sottese a questi contratti di credito fiduciario. Oltre alle prestazioni legate alla gestione economica del debito, il lavoro femminile spesso si esperisce anche nella cura della casa, attraverso la gestione quotidiana ma anche nel processo di manutenzione e valorizzazione degli spazi abitativi, fino alla definizione di usi ibridi dello spazio in grado di avviare nuove attività economiche utili a ripagare i debiti contratti. E' attraverso questo doppio ruolo di soggetti invisibili nell'economia formale ma al contempo protagoniste delle azioni di cura degli spazi e gestione del debito che lo sguardo femminile permette di mettere in evidenza la complessità della rapporto tra accesso alla casa, forme abitative e pratiche sociali in Ecuador. Inoltre, l'apparente marginalità del ruolo delle donne in questi processi di finanziarizzazione del mercato immobiliare rappresenta una straordinaria possibilità di costruirsi margini di resistenza ad esso. Si tratta infatti di una marginalità spazialmente strategica per la produzione di un discorso contro-egemonico, che è presente non solo nelle loro parole, ma anche nei modi di essere e di vivere (Gago & Cavallero, 2011). Esse rappresentano quindi la possibilità di costruire una prospettiva radicale sulla questione dell'edilizia sociale in Ecuador, una lente attraverso cui guardare, creare, immaginare alternative (Hooks, 1998) e nuove forme e possibilità del progetto urbano.

Riferimenti bibliografici

- Cavallero, Luci, & Gago, V. (2020). *Vive, libere e senza debiti. Una lettura femminista del debito*, Ombre Corte
- hooks, b., & Nadotti, M. (2020). *Elogio del margine: Scrivere al buio*. Tamu.
- Suárez, M. (2014). *Movimientos sociales y buen vivir: ecuatorianos en la lucha por la vivienda en la plataforma de afectados por la hipoteca (PAH)*. *Revista de Antropología Experimental*, (14), 71-89.
- Piña-Hernández, E. H. (2018). *Prototipo de vivienda vertical social sustentable, enfoque en resistencia al cambio climático*. *Revista INVI*, 33(92), 213-237
- Constitución Política del Ecuador (Const.). (2008). Artículo 30 https://www.oas.org/juridico/mla/sp/ecu/sp_ecu-int-text-const.pdf
- González-Couret, D. (2007). *La casa no es una máquina de habitar*. *Arquitectura y Urbanismo*, 28(1), 55–57.
- Ortiz, E. (1996). *Fonhapo. Gestión y desarrollo de un fondo público en apoyo de la producción social de vivienda*. México D.F.: Habitat International Coalition.
- Imilan, W., Olivera, P., y Beswick, J. (2016). *Acceso a la vivienda en tiempos neoliberales: Un análisis comparativo de los efectos e impactos de la neoliberalización en las ciudades de Santiago*, México y Londres. *Revista INVI*, 31(88), 163-190.
- Naranjo, M. (2008). *Ecuador: reseña de los principales programas sociales y lecciones aprendidas, 2000-2006*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC). (2010). *Censo de Población y Vivienda*. <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/censo-de-poblacion-y-vivienda/>

Il problema degli sfratti a Napoli e in Italia

Alessandra Esposito

Sapienza Università di Roma

MEMOTEF - Dipartimento Metodi e Modelli per l'Economia, il Territorio e la Finanza

Email: alessandra.esposito@uniroma1.it

Abstract

In Italia il fenomeno degli sfratti è poco indagato nella sua dimensione quantitativa. Una delle ragioni è che i dati di cui disponiamo non sono facilmente reperibili e risultano in alcuni casi incompleti. Ciononostante la diffusione e le ragioni degli sfratti non possono essere trascurate nell'ambito degli studi sulla questione abitativa, soprattutto in considerazione dell'aumento dei casi di morosità in tutto il paese. A Napoli dalla fine degli anni novanta si è avuto un netto aumento degli sfratti eseguiti e, nel secondo decennio degli anni duemila, un aumento significativo degli sfratti per morosità come avvenuto nelle altre città italiane. In questo stesso arco di tempo sono stati istituiti due fondi nazionali per rispondere alle difficoltà degli inquilini: il Fondo per il sostegno all'accesso all'abitazione in locazione (1998) e il Fondo inquilini morosi incolpevoli (2013). Purtroppo però buona parte delle risorse stanziata non viene utilizzata, soprattutto nel caso della regione Campania. A partire dai dati forniti dal Ministero dell'Interno, dalla Corte di appello di Napoli e da alcune interviste svolte nel corso dell'ultimo anno, il contributo propone un approfondimento del caso napoletano all'interno del contesto italiano. L'obiettivo è inquadrare il fenomeno e le sue cause complesse, ma anche fornire elementi utili per migliorare l'intervento pubblico in materia.

Parole chiave: abitare, politiche abitative, sfratti

Che cos'è uno sfratto

Nel linguaggio giuridico italiano lo sfratto è la procedura amministrativa di rilascio di un immobile da parte di un soggetto che vi risiede senza titolo. Nella vita di una persona lo sfratto è un evento traumatico nella propria traiettoria abitativa, che non si manifesta in un'unica data, in un punto di rottura netto, ma piuttosto in una lenta agonia fatta di comunicazioni, avvisi, ingiunzioni, negoziazioni e visite cadenzate di ufficiali giudiziari. Pozzi e Rimoldi (2017) recuperano dai dizionari di lingua italiana il significato del verbo "sfrattare", riferibile all'azione del far uscire allo scoperto la selvaggina nascosta nelle fratte (siepi). Il linguaggio descrive quindi la condizione dello sfrattato come quella di un non-umano da stanare, ma nel farlo evidenzia anche l'asimmetria di potere tra le figure in campo: nella relazione cacciatore-selvaggina gli esecutori dei provvedimenti amministrativi sono quelli che esercitano la violenza del fare uscire allo scoperto e colpire. Nel caso degli sfratti fare uscire allo scoperto assume il significato letterale di scoperchiare la vita delle persone togliendo loro il tetto, per riaffermare i diritti garantiti dalla legge ai proprietari degli immobili. La difesa della proprietà si materializza attraverso l'azione di un'infinità di figure per le quali portare a termine la procedura rientra tra le mansioni quotidiane del proprio impiego pubblico. Nella routine della procedura amministrativa, l'approfondimento delle ragioni per cui le persone non hanno, o hanno perso, il diritto di restare nella casa che abitano non è tra le mansioni di chi materialmente esegue lo sfratto. Sono gli assistenti sociali a dover prendere in carico chi non è in regola per ragioni di disagio socio-economico, mentre per altri tipi di figure l'esecuzione di uno sfratto è una mera questione di ordine pubblico, materialmente eseguita dalle forze dell'ordine su richiesta della Corte d'Appello e della competente sezione locale del Tribunale. Nella loro osservazione degli sfratti nella periferia di Milano, Pozzi e Rimoldi richiamano i concetti di "intenzionale cecità" delle procedure burocratiche (Graeber 2013) e di "produzione sociale dell'indifferenza" che queste stesse procedure comportano (Herzfeld 1992), riferendosi all'apparato giuridico che legittima l'azione degli ufficiali giudiziari (in Pozzi e Rimoldi 2017). Più in generale, in letteratura lo sfratto viene considerato un evento nel quale si esplicita la cultura morale, giuridica, economica e politica di un paese, dunque un evento che rende particolarmente evidenti i rapporti di forza all'interno della società (Annunziata & Lees 2016, Brickell et al. 2017, Desmond 2018). Nella definizione di Annunziata: «si tratta a tutti gli effetti della manifestazione più concreta di un complesso processo di espulsione urbana che ha sia tratti tangibili, come la materialità dell'espulsione di un corpo da uno spazio, che immateriali, come la cancellazione di elementi di radicamento e opportunità di sviluppo individuale derivanti dalla permanenza *in* o dall'accesso *a* un determinato contesto» (Annunziata 2018, 292).

Dal punto di vista della contesa giuridica, nello sfratto «si contrappongono due sfere del diritto di cittadinanza: i diritti sociali di chi ha bisogno di un’abitazione e i diritti civili dei proprietari», con questi ultimi che possono tuttavia godere «di un profilo di tutela più forte» (Annunziata 2018, 295). Le ragioni per cui il profilo di tutela è sbilanciato a favore della proprietà risiedono, com’è noto, nel ruolo che le politiche pubbliche hanno affidato alla casa in proprietà nella società italiana (Filandri 2015). Ma questo sbilanciamento in favore della proprietà si autolegittima e orienta più nella prassi legale che nella legge. Come ci ricorda Olivito, nell’ordinamento giuridico costituzionale la casa in proprietà è tutelata sulla base della corrispondenza: «tra la proprietà del bene-casa e la soddisfazione del bisogno abitativo del proprietario. Trattasi, dunque, di un bene di consumo del tutto peculiare e non, invece, di un bene di investimento, la cui tutela cessa nel momento in cui è sottratto a una effettiva e non fittizia destinazione abitativa» (Olivito 2017, 18).

Questo significa che l’attuale regime proprietario nelle città italiane, e i vantaggi sociali ed economici ad esso connessi, potrebbero essere affrontati con minore condiscendenza dalle politiche pubbliche. L’offerta di case in affitto per chi abita (abitante in senso ampio), che si tratti di residenti formali, di persone private del riconoscimento della residenza o di studenti e studentesse - troppo spesso raccontati come categoria a sé stante e non come abitanti a tutti gli effetti - è un’offerta per la quale vengono richiesti canoni e garanzie contrattuali sempre più escludenti. Questo inasprimento del mercato dell’affitto non è adeguatamente preso in considerazione, perché l’imperativo della casa in proprietà distorce tutt’oggi l’interpretazione del problema abitativo e induce a non tenere nella giusta considerazione le ragioni di chi vive in affitto (Esposito 2024). In Italia gli inquilini sono considerati dalle politiche pubbliche alla stregua di “non-ancora proprietari”, ai quali fornire continui incentivi per la richiesta del mutuo sulla prima casa. Ma la proprietà e l’indebitamento non sono sempre la risposta più adeguata (ibid.). La questione abitativa italiana ha purtroppo assunto un volto molto più complesso a partire dalla fine degli anni Novanta. Come sottolinea Davoli nelle sue ricerche sugli sfratti a Roma, in questo momento storico in Italia «le fasce di popolazione “a rischio” sono ben più consistenti di quelle “escluse” e le situazioni di vulnerabilità si estendono anche a categorie e gruppi sociali che prima erano protetti» (Davoli 2018, 132).

Alla luce di queste considerazioni e al fine di una trattazione in chiave urbanistica del problema, possiamo definire gli sfratti come il risultato della pressione esercitata dalle logiche della rendita sull’abitare. Naturalmente, non tutti gli sfratti avvengono in modo legale, non tutti avvengono secondo procedure tracciabili. In ogni caso il termine sfratto è utilizzato come onnicomprensivo di tutti i casi di allontanamento forzato da un luogo eletto a dimora da parte di un soggetto che si considera un inquilino (non ci occuperemo del tema altrettanto importante degli sgomberi). Di seguito approfondiremo in particolare la condizione dell’essere “sotto sfratto”, cioè in quella fase di comunicazione, negoziazione ed espulsione, nella città di Napoli oggi, alla luce della diffusione che questo fenomeno assume contemporaneamente nelle altre città italiane.

Gli sfratti nelle città italiane e a Napoli

La storia del problema casa in Italia tende spesso a ridursi alla sola storia delle politiche di costruzione, gestione e dismissione del patrimonio abitativo pubblico. Tra i tanti aspetti trascurati da questo racconto ci sono gli sfratti, dei quali dovremmo invece sforzarci di ricostruire una storia comune a partire dai diversi contesti e dalle diverse città. La spinta proprietaria è stata, ad esempio, una delle concause più significative della ineguagliata mole di sfratti avvenuta in tutte le città intorno agli anni Ottanta. Nell’acquistare per abitare, o per riaffittare, tanti neoproprietari si sono infatti ritrovati a mandare via gli inquilini precedenti, i quali, a seconda delle possibilità, si sono più o meno allontanati dai quartieri centrali. Molti hanno comprato per non ritrovarsi nuovamente in condizioni di allontanamento forzato, chi era nelle condizioni di farlo ha riscattato la casa popolare. L’aumento dei proprietari in quella fase ha portato al progressivo irrigidimento del mercato della casa, che si è assestato in geografie sociali piuttosto statiche all’interno delle città, fatte di quartieri abitati per censo. Successivamente, negli anni Duemila, l’offerta di case in affitto ha continuato a ridursi e il canone medio dell’offerta residua è aumentato, alimentando una nuova stagione di crescita degli sfratti. Questa ondata più recente è caratterizzata in tutte le città da un aumento dei casi di morosità, dovuto alla maggiore incidenza delle spese abitative sui redditi. Questo segna una prima differenza con gli sfratti del secolo scorso, che avvenivano per lo più in seguito al mancato rinnovo a fine contratto di locazione (Esposito 2024).

Il profilo dell’attuale inquilino moroso è stato descritto da un giudice del tribunale di Roma in questi termini: «è un soggetto che prima di smettere di pagare l’affitto ha già smesso di spendere per molte altre

necessità, privandosi non solo del superfluo ma stringendo la cinghia fino alla sussistenza»¹. Purtroppo non sappiamo abbastanza riguardo il profilo socio-economico della popolazione sotto sfratto, così come sappiamo poco della distribuzione degli sfratti all'interno dei confini comunali. I dati raccolti dalle sezioni locali dei tribunali ci danno però un'idea, seppur incompleta, dell'andamento dei provvedimenti. Nella tabella che segue le richieste di esecuzione e gli sfratti eseguiti nel decennio 2011-2022 sono confrontabili con lo stock residenziale e il numero di famiglie in affitto in sette città italiane [tab.1]. Non possiamo qui entrare nel merito, ma la tabella può valere come finestra sul fenomeno, utile a ricordare che gli sfratti non sono un problema soltanto per Napoli.

Tabella 1 | Elaborazione dell'autrice. Fonte dati: Agenzia delle entrate, censimento Istat, procedure di rilascio immobili MINT.

Città	Stock residenziale totale 2022	Famiglie in affitto censimento 2011	Richieste di esecuzione sfratto dal 2011 al 2022	Sfratti eseguiti dal 2011 al 2022
Bologna	237.899	57.492	42.122	9.413
Firenze	214.098	37.804	43.272	8.141
Milano	859.495	179.767	208.386	9.676
Napoli	449.983	132.703	58.741	16.841
Palermo	335.385	71.153	16.427	5.577
Roma	1.480.513	241.249	82.672	26.477
Torino	515.999	117.946	35.369	15.686

Sfrattati da Napoli: una panoramica

La condizione abitativa nella città di Napoli è tra le più complesse in Italia per composizione del tessuto sociale, indici di sovraffollamento nelle case e condizioni fatiscenti del patrimonio abitativo. Come fanno notare Mattiucci e Dines (2023), questo problema abitativo diffuso, insieme alla segregazione verticale della popolazione, è spesso evocato ma poco approfondito. Tra le eccezioni ci sono recenti ricerche sull'abitare informale e sulle occupazioni di alloggi pubblici dettate da condizioni di necessità (Esposito E. 2019, 2022). L'universo degli sfratti è, in questo senso, un altro dei vasi di pandora da scopercchiare per entrare concretamente nel problema abitativo a Napoli. Negli anni venti del Duemila la città non è stata un'eccezione in quanto ad aumento dei casi di morosità e ha vissuto una fase espulsiva simile per andamento a quella nazionale (vd. fig. 4 in Esposito A. 2024)². I dati di cui disponiamo sul totale dei provvedimenti emessi sono incompleti e sottostimati, ma vista l'affidabilità dei dati degli anni Ottanta e Novanta, quelli attuali restituiscono in ogni caso la maggiore difficoltà degli inquilini a far fronte alle spese per l'affitto.

¹ Intervista dell'11.12.2023 presso gli uffici della sezione sfratti del Tribunale di Roma.

² Consultabile online: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264275124003536>.

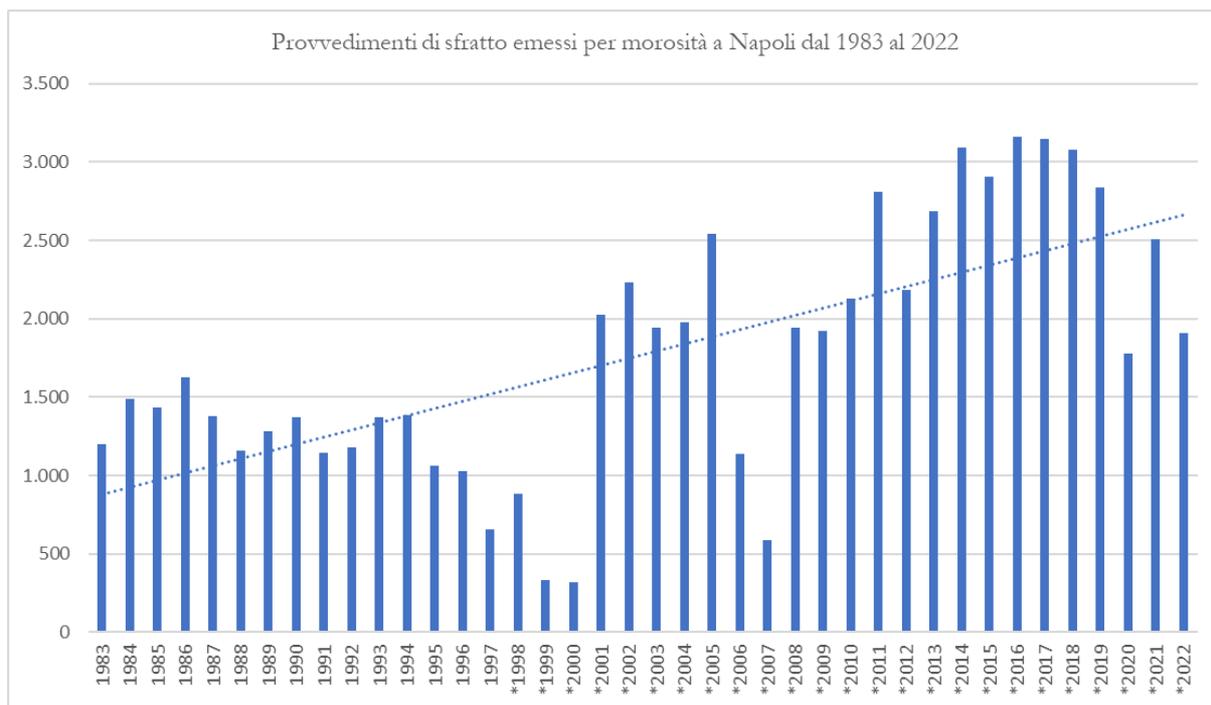


Figura 1 | Provvedimenti di sfratto emessi per morosità a Napoli dal 1983 al 2022. *Dati sottostimati perché incompleti. Elaborazione dell'autrice. Fonte: procedure di rilascio immobili (serie storiche ufficio statistica del MINT).

Di grande interesse sono i dati sugli sfratti eseguiti, più affidabili perché raccolti in ogni città anche dagli Uffici Notificazioni, Esecuzioni e Protesti (UNEP) della Corte d'Appello, cioè dagli uffici in cui i dati sono utilizzati dagli ufficiali giudiziari per recarsi fisicamente presso gli immobili. Nel caso napoletano è degno di nota l'aumento nell'esecuzione materiale degli sfratti dalla fine degli anni Novanta in poi (fig. 2). Dal 2014 in avanti le richieste di esecuzione coincidono con gli sfratti effettivamente eseguiti (fig. 3).

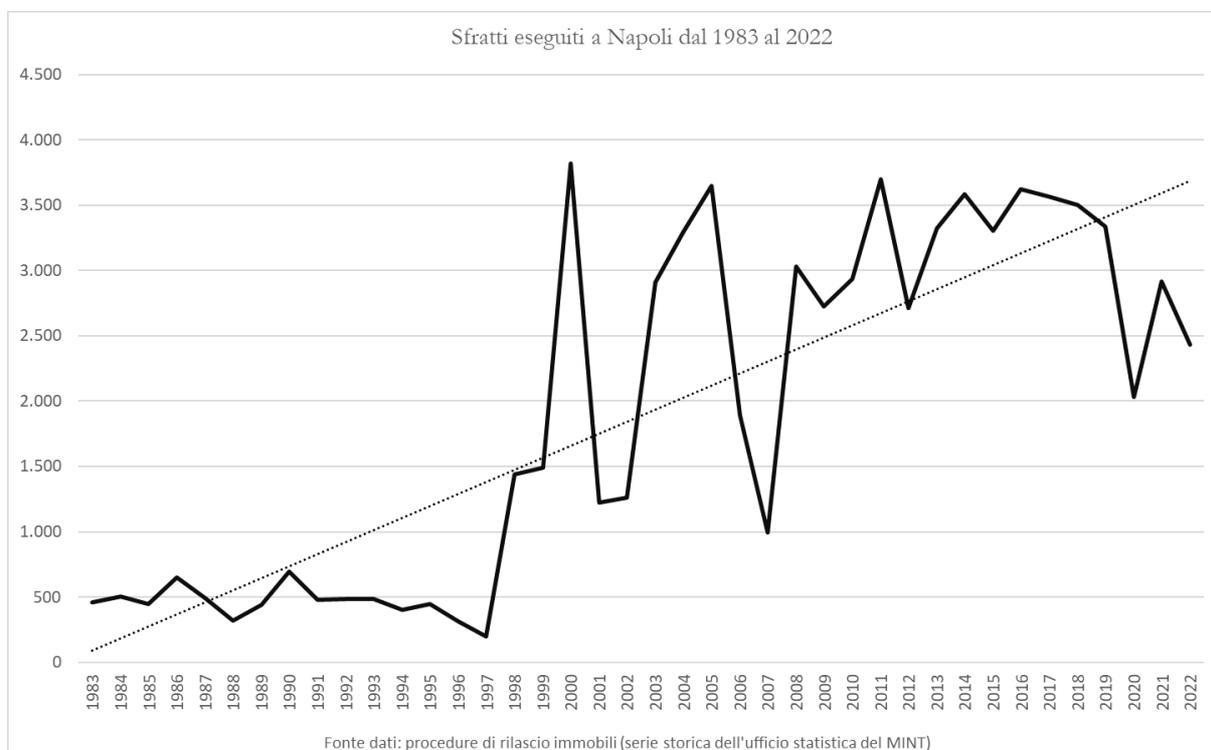


Figura 2 | Sfratti eseguiti a Napoli dal 1983 al 2022. Elaborazione dell'autrice. Fonte: procedure di rilascio immobili (serie storiche ufficio statistica del MINT).

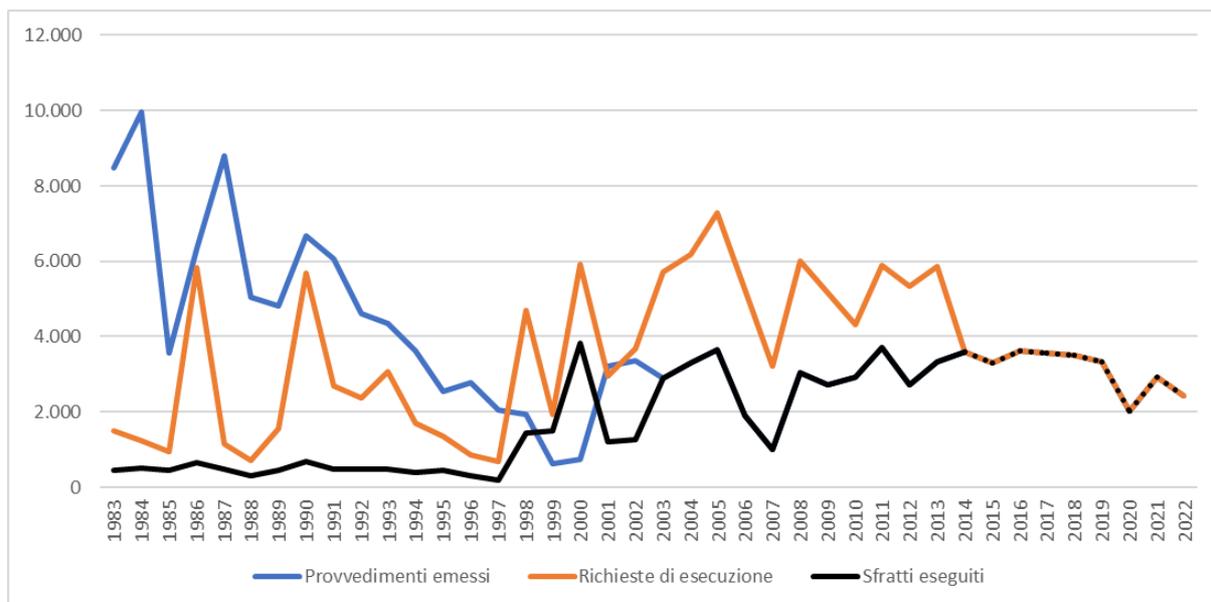


Figura 3 | Provvedimenti di sfratto emessi, richieste di esecuzione e sfratti eseguiti a Napoli dal 1983 al 2022. Elaborazione dell'autrice. Fonte: procedure di rilascio immobili (serie storiche ufficio statistica del MINT).

Per questa tipologia di dato disponiamo anche di alcuni riferimenti spaziali a scala sub-comunale. Per organizzare le esecuzioni, infatti, gli ufficiali giudiziari dividono il territorio comunale in “settori”. Dal 2015 in poi i casi divisi per settore sono un’informazione digitalizzata dagli uffici UNEP. Purtroppo la logica con cui sono collezionati i dati non risponde alla volontà di tenere traccia della distribuzione spaziale del fenomeno, ma alla necessità interna di assegnare a ogni ufficiale giudiziario un raggio d’azione. In alcune città, tra cui Roma, la composizione dei settori cambia di anno in anno a seconda del numero degli ufficiali giudiziari in organico³. A Napoli i settori non sono cambiati, questo ci permette di confrontare i dati dal 2015 in poi. Tuttavia la descrizione dei settori è poco accurata e la loro perimetrazione non corrisponde a confini amministrativi specifici quali municipalità o quartieri. I grafici che seguono riportano i dati per settore raccolti dagli ufficiali, con le descrizioni da loro utilizzate nel database UNEP⁴.

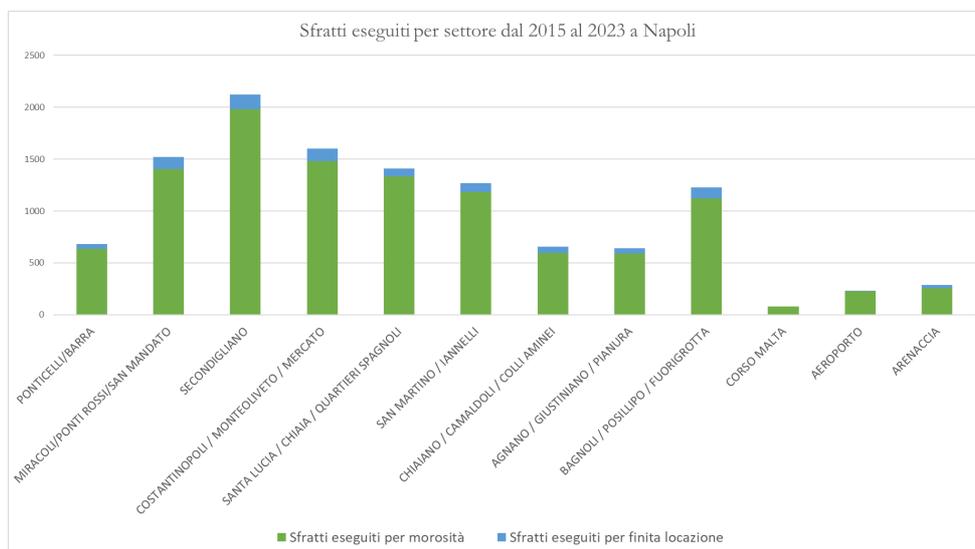


Figura 4 | Somma degli sfratti eseguiti a Napoli dal 2015 al 2022 per motivazione e settore UNEP. Elaborazione dell'autrice. Fonte: dati UNEP - Corte d'Appello di Napoli.

³ Intervista con il responsabile dell'ufficio UNEP di Roma del 04.02.2024.

⁴ I dati e i chiarimenti sulla loro organizzazione sono stati forniti dal dott. Di Blasio, dirigente UNEP presso la Corte di Appello di Napoli.

La descrizione delle zone è decisamente approssimativa, ma ci permette di osservare l'andamento delle esecuzioni in alcune parti della città dal 2015 in poi, una fase particolarmente critica e dinamica per il mercato della casa napoletano (fig. 5).

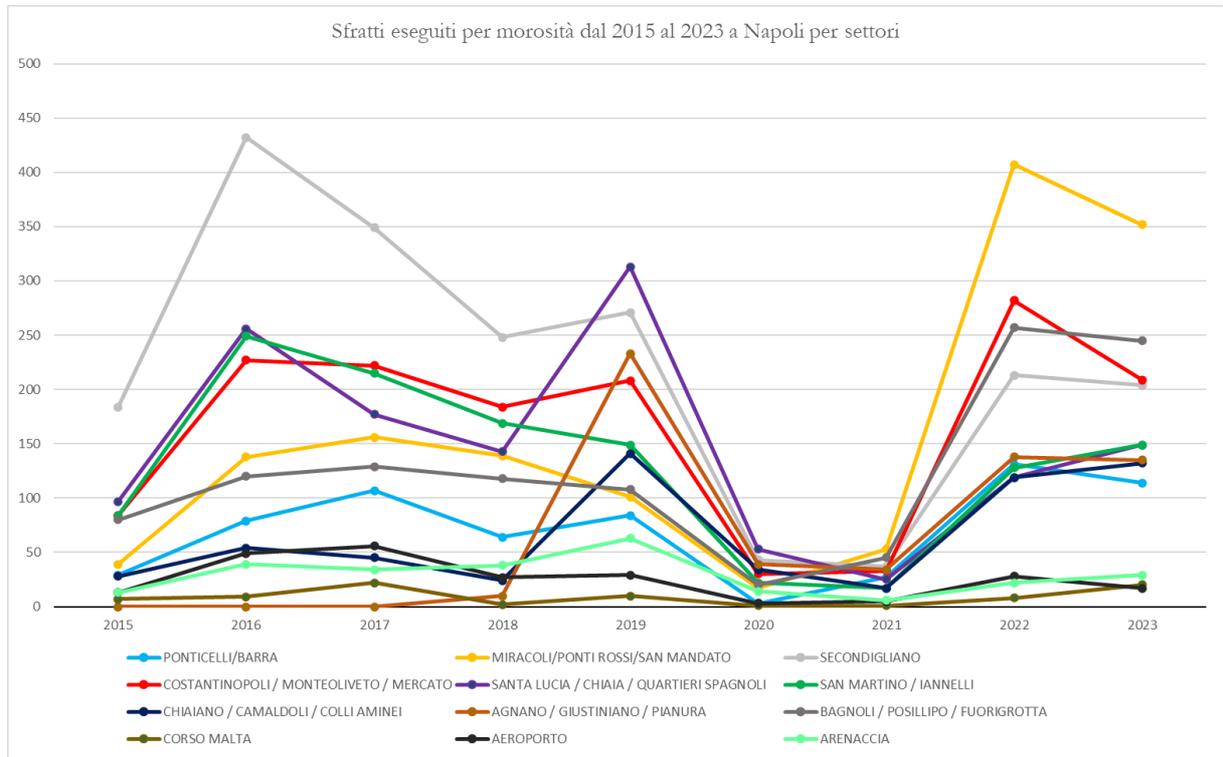


Figura 5 | Sfratti eseguiti per morosità nei settori UNEP a Napoli. Elaborazione dell'autrice. Fonte: dati UNEP - Corte d'Appello di Napoli.

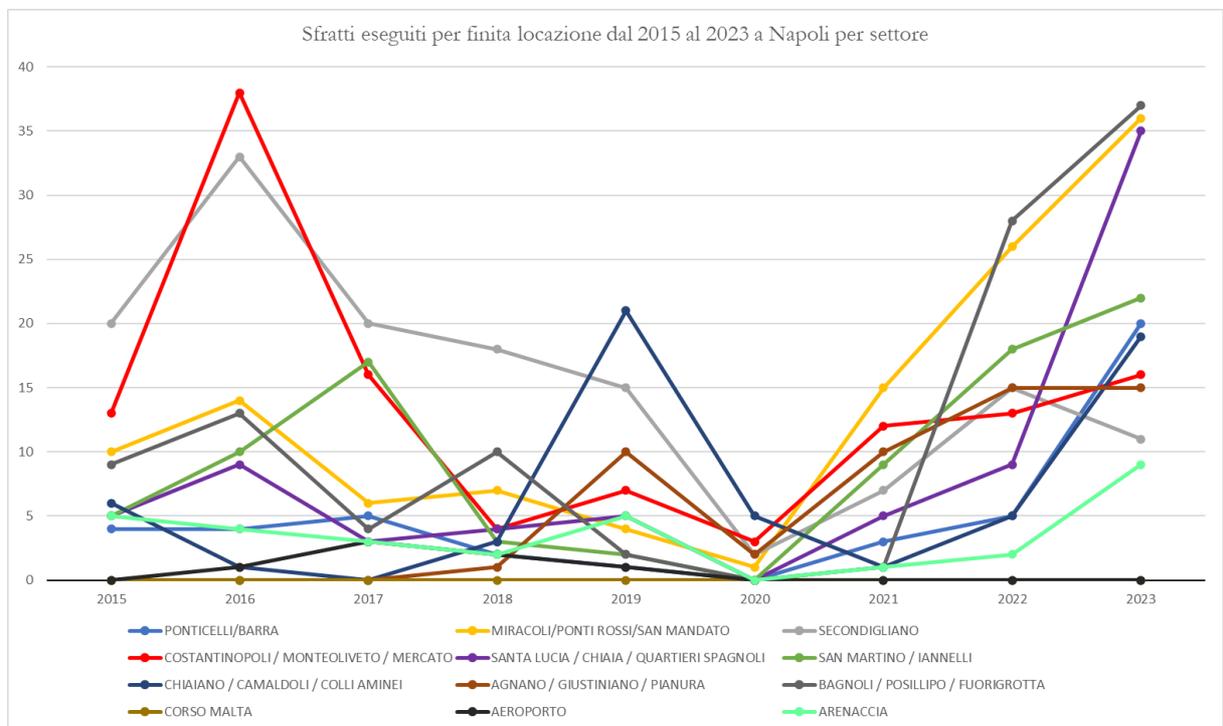


Figura 6 | Sfratti eseguiti per finita locazione nei settori UNEP a Napoli. Elaborazione dell'autrice. Fonte: dati UNEP - Corte d'Appello di Napoli.

Se escludiamo il netto calo dovuto alla sospensione temporanea degli sfratti durante la pandemia, questi dati non ci raccontano una storia vera e propria, ma indicano diverse tracce che andrebbero seguite attraverso indagini qualitative. Sarebbe ad esempio da approfondire il caso di Secondigliano, che com'è noto è un'area della periferia nord con un'altissima percentuale di patrimonio pubblico. Dal punto di vista urbanistico è una zona interessante non solo per come è stato realizzato il patrimonio abitativo con la legge 167, ma anche per le trasformazioni successive che potrebbero aiutare a spiegare - insieme alla povertà diffusa - l'alto numero di sfratti eseguiti (si pensi ad esempio all'arrivo della metropolitana, alle dismissioni del patrimonio ERP, all'aumento della domanda di case in affitto, all'allontanamento degli occupanti ecc.). Altrettanto interessante è il caso del settore Miracoli-Ponti Rossi-San Mandato, cioè i quartieri popolari tra l'aeroporto, il Rione Sanità e Materdei, dove il continuo aumento delle locazioni turistiche potrebbe aver giocato un ruolo non trascurabile, così come si è reso ormai evidente nel settore che ricade nella città greco-romana (Costantinopoli, Oliveto, Mercato), oggi in pieno overtourism (Esposito 2023). Ma anche l'area di Bagnoli, Posillipo e Fuorigrotta ci racconta di un brano di città in trasformazione, nel quale aumentano in maniera significativa gli sfratti eseguiti per fine locazione subito dopo la pandemia, e si vanno ridefinendo i ruoli dei singoli quartieri rispetto al centro (fig. 6). Per il caso specifico degli sfratti di fine locazione è importante esplorare soprattutto quanto accade nella città greco-romana e a Santa Lucia, Chiaia e Quartieri Spagnoli. Riguardo questo tipo di allontanamento forzato dalle abitazioni, spesso frutto dell'aumento dei b&b, va tenuto in grande considerazione che solo una parte del fenomeno è tracciabile. I casi che emergono sotto forma di dato sono relativi agli affittuari che non abbandonano l'immobile alla fine del contratto. Quando non viene rinnovato il contratto o non si accettano le proposte di rinnovo a canone maggiorato, nella maggior parte dei casi si abbandona la casa senza lasciare traccia.

La storia degli sfratti in città, la storia della città negli sfratti

A Napoli c'è un'espressione con la quale si descrive uno scenario di trasloco collettivo diffuso ed è: *ma che d'è 'stu quatto 'e Maggio?* (ma cos'è questo 4 di Maggio?). Il quatto di maggio è, per definizione, la giornata degli sfratti a Napoli. A stabilirlo pare sia stato nel 1611 don Pedro de Castro, allora viceré di Napoli, dopo svariati tentativi di calendarizzare, concentrandoli in un'unica giornata, i molti spostamenti con carretti ed effetti personali delle famiglie napoletane in transito da una situazione abitativa precaria ad un'altra. Allora come oggi gli sfratti venivano trattati come una questione di ordine pubblico. D'altra parte, ad affondare nell'universo degli sfratti ci si imbriglia nella storia della città in molti modi. Se guardiamo ad alcuni dei casi dell'ultimo anno incontriamo per esempio un gruppo di indigenti mai presi realmente in carico dalle istituzioni dopo il terremoto dell'Irpinia del 1980 (il caso delle famiglie sotto sfratto nella sede Asl al Frullone). Ma anche affittuari in difficoltà in seguito alla gestione speculativa degli alloggi pubblici da parte della Romeo gestioni spa, società a cui era affidato il patrimonio del comune di Napoli durante il mandato Iervolino. La società, parte del gruppo Romeo immobiliare, è stata successivamente indagata per i profitti ricavati durante la gestione delle cause sugli alloggi⁵. A questa vicenda ci riporta il caso della signora L., una donna disabile di 71 anni, affetta da un tumore metastatico al rene, residente da 25 anni in una casa del Comune (non ERP), al piano terra di una palazzina residenziale. In seguito alla morte del marito, titolare del contratto di affitto⁶, la donna ha vissuto in condizioni di povertà per circa due anni, durante i quali non è riuscita a pagare il canone. Purtroppo il recupero della sua morosità avviene nel corso della gestione Romeo, quando diventa impossibile per gli inquilini negoziare soluzioni alternative alla causa legale in tribunale, nonostante la proprietà comunale del bene possa far sperare in accordi più clementi rispetto al libero mercato, magari mediati dai servizi sociali. Grazie all'arrivo della pensione e dell'invalidità, negli anni successivi al periodo moroso L. paga l'affitto regolarmente e versa oltre duemila euro dei settemila totali del suo debito, chiedendo però che le venga intestato il contratto di affitto, cosa che non avviene. La procedura di sfratto è ancora in corso e l'ufficiale giudiziario le ha 'fatto visita' già due volte negli ultimi sette mesi, una delle quali pochi giorni dopo la fine di un suo ricovero in ospedale per crisi respiratoria. Costretta sulla sedia a rotelle dai suoi malanni, la signora è aiutata dal vicinato nelle attività quotidiane e supportata dagli sportelli per il diritto all'abitare. Per il suo caso è stato inviato un ricorso all'ONU dall'attivista Alfonso De Vito,

⁵https://napoli.repubblica.it/cronaca/2022/12/12/news/napoli_parcelle_fino_a_un_milione_di_euro_laffare_delle_cause_sugli_alloggi-378639421/.

⁶ I percorsi delle donne in condizione di disagio abitativo sono spesso ostacolati dal non avere titolarità formali sulla casa in cui vivono, né in regime di libero mercato né tantomeno in alloggi ERP, dove è spesso il marito l'assegnatario dell'alloggio. Questo è un problema molto grave soprattutto in caso di violenza domestica, ma non solo. Il gruppo di ricerca del Dipartimento Memotef della Sapienza, coordinato da Daniela Festa e composto da Barbara Brollo, Ilaria Rossi, Andrea Pietrangeli e l'autrice sta lavorando su questo tema nel contesto romano.

secondo la procedura diffusa in Italia dal ricercatore Stefano Portelli e dall'assemblea romana per l'auto-difesa dagli sfratti⁷ (su questo si vd. Davoli 2023, Davoli & Portelli 2023).

Al di là della miriade di casi singoli, la percezione diffusa a Napoli è di vivere un prolungato quanto distopico quattro di maggio. La novità rispetto al passato, secondo gli attivisti e le attiviste degli sportelli per il diritto alla casa, è il non riuscire più a trovare soluzioni abitative negli stessi contesti. Se lo sfratto può infatti dirsi un'esperienza diffusa nei percorsi abitativi delle famiglie napoletane, è anche vero che prima era possibile non sradicarsi del tutto, trovando soluzioni in affitto non troppo lontano dal proprio contesto di origine o di elezione. Oggi invece le strade percorribili dopo lo sfratto portano gli abitanti molto lontano dal loro contesto relazionale di riferimento. Nei travagliati percorsi abitativi delle famiglie italiane, Olagnero (1998) individua quelli che definisce "eventi-faglia" nel corso della vita, dopo i quali i destini e le risorse si divaricano e polarizzano. In questa nuova era de' maggio degli sfratti napoletani, la faglia che allontana gli sfrattati dal loro contesto abitativo, quello in cui hanno intrecciato le loro vite, sembra essere il risultato di un movimento tellurico molto più forte rispetto al passato, in grado di frapporre una distanza siderale tra gli abitanti e i luoghi in cui hanno vissuto per diverse generazioni.

Conclusioni

Il problema degli sfratti a Napoli merita una ricostruzione storica e un'approfondita descrizione di quanto sta avvenendo oggi. Sarebbe inoltre utile poter leggere il decorso di questa vicenda espulsiva avendo come sfondo la storia degli sfratti in Italia, interrelata a quella delle politiche abitative adottate nel medesimo arco di tempo. Manca in Italia una storicizzazione del problema abitativo che guardi non solo al come si accede alla casa, ma anche al come e perché si esce dalla casa. Una prospettiva, questa, che è molto presente nella memoria storica dei sindacati degli inquilini ma è assente nei testi e nel senso comune. Buona parte degli sfratti di Napoli denuncia, oltre ai noti rapporti di forza tra proprietari e affittuari (es. chi non rinnova i contratti preferendo affittare ai turisti), anche un funzionamento perverso dell'apparato burocratico. Neanche una malata terminale di 71 anni, affittuaria di un immobile comunale non ERP, riesce a trovare riparo una volta finita negli ingranaggi delle cosiddette "procedure di rilascio immobili" (denominazione del MINT). Gli strumenti attualmente volti ad arginare il problema degli sfratti si sono rivelati molto poco efficaci in diverse città, ma in particolare nei comuni della Campania, nei quali pesa probabilmente anche l'estensione del mercato nero dell'affitto e l'impossibilità di chiedere i sussidi per affittuari formalmente invisibili. Secondo un'indagine della Corte dei Conti, dal suo avvio nel 2014 fino al 2018 solo il 9,02% dei fondi stanziati per la morosità incolpevole è stato utilizzato in Campania (Cosa 2020). Per quanto detto, le ragioni alla base del fenomeno degli sfratti e le ragioni per cui le politiche pubbliche non intercettano, ma sarebbe meglio dire causano, il problema, meritano l'attenzione del mondo della ricerca e dell'urbanistica. Gli sfratti, di fatto, andrebbero considerati come il risultato della pressione della rendita sull'abitare, e come tali andrebbero affrontati dalle istituzioni⁸.

Riferimenti bibliografici

Annunziata, S. (2018). Pratiche e discorsi anti-sfratto a Roma in clima di austerità. Coppola A. e Punziano G., a cura di, Roma in transizione. Governo, strategie, metabolismi e quadri di vita di una metropoli. Milano: Planum Publisher, 1, 291-304.

Annunziata, S., & Lees, L. (2016). Resisting 'austerity gentrification' and displacement in Southern Europe. *Sociological Research Online*, 21(3), 148-155.

Brickell, K., Arrigoitia, M. F., & Vasudevan, A. (2017). Geographies of forced eviction: Dispossession, violence, resistance (pp. 1-23). Palgrave Macmillan UK.

Cosa P. (2020) I Fondi per il sostegno all'abitazione in locazione per le categorie sociali deboli (2014-2020), Corte dei Conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, Report.

Davoli, C. (2023) Chi tutela il diritto all'abitare? Contraddizioni e spinte opposte nelle democrazie occidentali, Istituto di Studi Politici S. Pio V, disponibile all'indirizzo: <https://www.istitutospio.v.it/wp-content/uploads/2023/02/politiche-urbane-.pdf>.

Davoli, C., & Portelli, S. (2023). Irreparable damage: international housing rights and local housing struggles in Rome after 2020. *Partecipazione e conflitto*, 16(1), 87-105.

⁷ https://scioperodegliaffitti.noblogs.org/files/2022/02/manuale-di-autodifesa-sfratti_gen2022_A51.pdf.

⁸ L'approccio attuale è la criminalizzazione di chi non riesce ad affrontare le spese abitative, come recentemente confermato dall'ultimo decreto sicurezza approvato dal governo Meloni il 18 settembre 2024 (AC. 1660-A).

- Davoli, C. (2018). La situazione abitativa a Roma e in Italia. Analisi, traiettorie e politiche. *La rivista delle politiche sociali*, 4, 111-134.
- Dines, N., & Mattiucci, C. (2022). Constantly evoked but under-researched: the conundrum of vertical stratification in Naples. In *Vertical Cities* (pp. 23-38). Edward Elgar Publishing.
- Desmond, M. (2018). Sfrattati: miseria e profitti nelle città americane. La nave di Teseo.
- Esposito, A. (2024). Evictions in Italy: Recognising the housing problem dispelling myths. *Cities*, 151, 105139.
- Esposito, A. (2023). Tourism-driven displacement in Naples, Italy. *Land Use Policy*, 134, 106919.
- Esposito, E. (2022). Deprivation-based squatting as a choice from necessity: The housing pathways of low-income squatters in public housing in Naples, Italy. *Cities*, 124, 103623.
- Esposito, E. (2019). L'occupazione informale di uno spazio di edilizia popolare come tappa di passaggio: la dimensione materiale del percorso abitativo di un occupante abusivo nella città di Napoli. In *Atti della XXII Conferenza Nazionale SIU | L'urbanistica italiana di fronte all'Agenda 2030*, p. 202-209.
- Filandri, M. (2015). *Proprietari a tutti i costi. La disuguaglianza abitativa in Italia* (pp. 1-144). Carrocci Editore.
- Olagnero, M. (1998). I muri e le barriere. Il disagio abitativo tra crisi del welfare, crisi del mercato e trasformazioni della famiglia. *Rassegna italiana di sociologia*, 39(1), 43-74.
- Olivito, E. (2017). *Il diritto costituzionale all'abitare. Spinte proprietarie, strumenti della rendita e trasformazioni sociali* (pp. 1-334). Jovene.
- Pozzi G., Rimoldi L. (2017), ««Entro nella vita delle persone per farle uscire di casa». Antropologia di sfratti e sgomberi nella Milano contemporanea», in *Antropologia*, 4(3), 113-135 [10.14672/ada20171347%25p].

Riconoscimenti

L'autrice ringrazia: i funzionari e le funzionarie degli uffici statistici del MINT, del Tribunale di Roma, del Tribunale di Napoli, degli uffici UNEP della Corte d'Appello di Napoli; gli Sportelli per la casa e la campagna Resta abitante, impegnati nei picchetti anti-sfratto.

Praticare gli standard urbanistici: attivazione ‘dal basso’ e nuovi servizi in un quartiere pubblico a Chirignago, Venezia

Claudia Faraone

Università Iuav di Venezia
Dipartimento di Culture del Progetto
Associazione ETICity - Exploring Territories, Imagining the City
Email: claudiafaraone@iuav.it

Giovanna Marconi

Università Iuav di Venezia
Dipartimento di Culture del Progetto
Cattedra Unesco SSIIM
Email: gmarconi@iuav.it

Stefania Marini

Università Iuav di Venezia
Dipartimento di Culture del Progetto
Email: smarini@iuav.it

Carla Tedesco

Università Iuav di Venezia
Dipartimento di Culture del Progetto
Email: ctedesco@iuav.it

Abstract

Negli ultimi 20 anni numerose riflessioni si sono concentrate sull'evoluzione dell'abitare nei quartieri di edilizia residenziale pubblica e sui processi di cambiamento ambientale e sociale che li hanno attraversati, ma resta ancora molto da investigare in relazione alle modalità con le quali tali cambiamenti si configurano concretamente attraverso pratiche d'uso dello spazio. In questo quadro di riferimento, il paper propone alcune riflessioni a partire dai processi in corso a Chirignago, una municipalità di terraferma del Comune di Venezia, focalizzandosi sulle pratiche d'uso dello spazio e su alcuni percorsi di attivazione ‘dal basso’ che, attraverso la cura e la gestione di spazi pubblici verdi e sportivi, hanno offerto servizi altrimenti non disponibili. Il caso appare significativo in quanto evidenzia sia i meccanismi che rendono possibile l'azione civica a partire da alcuni interstizi dell'azione amministrativa, sia gli strumenti dell'azione pubblica che possono supportare il miglioramento dell'offerta di servizi, in connessione con i presidi socio-sanitari presenti, promuovendo nuove ecologie territoriali. L'analisi rileva anche alcune criticità relative allo scollamento tra l'azione civica e l'azione pubblica, che non si fa carico di rendere ordinario il supporto all'innovazione né di costruire una visione complessiva, per rendere coerenti e incisivi i processi di rigenerazione e innovazione in corso.

Parole chiave: quartieri pubblici, azione civica, welfare

1 | Introduzione

Negli ultimi anni, numerosi studi sono tornati a concentrare l'attenzione sull'evoluzione di forme e modi dell'abitare nei quartieri di edilizia residenziale pubblica (ERP) in Italia (Di Biagi *et al.*, 2009; Bricocoli *et al.*, 2016; Cognetti e Padovani, 2018), considerati tra gli ambiti maggiormente investiti da processi significativi di cambiamento ambientale e sociale, in un contesto di crescenti disuguaglianze. Tuttavia, molto resta ancora da investigare in relazione alle modalità con le quali tali cambiamenti si configurano concretamente attraverso pratiche d'uso dello spazio.

L'ipotesi di partenza è duplice. Da un lato, è fondata sull'idea che sia possibile raccontare l'azione pubblica attraverso i suoi strumenti, considerati non meramente nella loro dimensione funzionalista di scelte ‘tecniche’, ma come ambiti nei quali si producono significati riconducibili alla sfera politica (Lascoumes e Le Galès, 2004). Dall'altro, si basa sull'idea che sia possibile assumere una nozione di ‘pubblico’ che non coincide in modo semplicistico con le istituzioni dotate di legittimazione politico-amministrativa:

pluralizzare la nozione di pubblico «significa attendersi la produzione di beni pubblici dall'interazione sociale, come esito eventuale di un processo nel quale degli attori 'si fanno' soggetti pubblici nel mentre producono - e se producono - beni pubblici» (Crosta, 2010, p. 52).

Da questa prospettiva, diviene interessante mettere al centro dell'osservazione le azioni portate avanti da cittadini e loro organizzazioni, formali e informali, che, mobilitandosi, riattivano spazi abbandonati/sottoutilizzati e interrogarsi sul carattere pubblico degli esiti di queste mobilitazioni e sulle modalità con le quali le stesse risignificano gli strumenti delle politiche pubbliche, aprendo la strada all'innovazione. Nell'attuale situazione di estrema frammentazione e conflittualità della *governance* urbana, in particolare nelle aree metropolitane, a fronte di numerosi fallimenti nel governo di questioni (ambientali e sociali) rilevanti, si stanno, infatti comunque sviluppando innovazioni significative (Artioli e Le Galès, 2023). Per osservare questi processi, spesso riconoscibili solo a livello 'micro', è possibile posizionarsi in alcuni 'interstizi': talvolta, infatti, l'innovazione è rintracciabile dove non ci aspetteremmo di trovarla (Tedesco, 2011). Posizionarsi negli spazi, anche minuti, dell'interazione tra istituzioni e cittadini, cercando di comprenderne 'da vicino' il funzionamento appare fondamentale.

In questo quadro di riferimento, il contributo propone alcune riflessioni sui processi in corso a Chirignago, una delle municipalità di terraferma del Comune di Venezia. L'attenzione si focalizza sulle pratiche d'uso dello spazio da parte delle diverse popolazioni che abitano il quartiere, caratterizzato da spiccata multiculturalità, e, in particolare, sui percorsi di attivazione di un gruppo di abitanti che, costituitisi nel 2011 nell'associazione I Celestini, attraverso l'uso e la cura di un'area verde e di strutture sportive adiacenti alla scuola primaria, hanno offerto servizi altrimenti non disponibili. L'associazione ha inizialmente gestito lo spazio e promosso attività sportive, per poi allargare la propria sfera d'azione ad attività culturali.

Le riflessioni qui presentate sono state sviluppate nell'ambito del progetto di ricerca Triggering, finanziato da fondi di ateneo dell'Università Iuav di Venezia call 2023, che ha promosso un dialogo tra ricercatori e attivisti su esperienze in cui il gruppo di ricerca era già coinvolto¹.

Nel paragrafo 2 vengono descritti gli spazi del quartiere, le popolazioni che lo abitano e i recenti processi di mobilitazione dei cittadini. Nel paragrafo 3 vengono evidenziate le relazioni tra l'azione civica e quella istituzionale focalizzando l'attenzione sui *policy tools* che hanno supportato/ostacolato tale relazione e si riportano alcune riflessioni conclusive.

2 | L'esperienza dell'associazione I Celestini a Chirignago

2.1 | Gli spazi del quartiere

Chirignago, ex comune autonomo accorpato a Venezia nel 1926, è localizzato sulla terraferma mestrina, ai margini occidentali dell'area comunale, a nord della stazione ferroviaria di Venezia-Mestre. Si sviluppa lungo via Miranese, storica arteria stradale che collega Venezia a Padova, passando per Mirano.²

Questo ambito territoriale si caratterizza per uno sviluppo di edificato lungo la strada, ibridatosi con lottizzazioni in aree precedentemente agricole, attraverso la costruzione incrementale di tessuto urbano per *pattern*. A partire dal secondo dopoguerra, l'area oltre il nucleo storico dell'abitato è stata investita, infatti, da spinte espansive, successivamente accompagnate da interventi pianificatori volti ad 'attrezzare' i territori con infrastrutture, residenze e servizi pubblici (Munarin e Tosi, 2011), da alcuni definiti "semi di città" (Cappai, Mainardis, 1990) e intesi come condensatori sociali (Pavan, 2004), promotori di una istanza di qualità, riconoscibilità e ricomposizione del tessuto costruito (Marin, 2007).

Chirignago è un contesto tipico della città diffusa del Nord-Est: l'introduzione di ERP si caratterizza per interventi di piccole dimensioni, ma numerosi e sparsi in un territorio ampio, secondo un modello insediativo diverso da altri contesti di edilizia pubblica in ambito nazionale (Cegan et al., 1993; De Pieri, 2013; Di Biagi, 1986). Non ci sono grandi quartieri moderni, autonomi e auto-referenziali: pur con alcune eccezioni è stata costruita, invece, una moltitudine di piccoli agglomerati, attraverso interventi pubblici modesti, distribuiti all'interno di un territorio pervasivamente abitato; misti nei regimi proprietari e negli abitanti, poiché la proprietà pubblica si mescola a interventi di edilizia convenzionata e alloggi in cooperativa.

In questa cornice si inseriscono tutti gli interventi di edilizia residenziale pubblica e privata sorti a partire dal nucleo storico dell'abitato di Chirignago, localizzati intorno ai plessi scolastici di due scuole (primaria e

¹ Nel caso in esame erano attive l'associazione ETICity e la cattedra UNESCO SSIIM dell'Università Iuav di Venezia.

² Dal 2005 il territorio comunale di Venezia è suddiviso in 6 municipalità, che accorpano diversi quartieri e località. Chirignago è parte della Municipalità Chirignago-Zelarino.

secondaria di primo grado) dell'Istituto Comprensivo (IC) Cristoforo Colombo e al limitrofo centro sportivo Montessori³.



Figura 1 | Localizzazione dell'area sportiva attrezzata di via Montessori e dei principali luoghi di Chirignago.
Fonte: Elaborazione di Stefania Marini su immagine di Google, giugno 2024.

A est è localizzato il cosiddetto PEEP CIRCUS, un intervento appartenente a uno dei piani di edilizia economica popolare realizzati a Venezia, tra il 1984 e il 1997, nel quadro del programma straordinario di edilizia abitativa (art. 2 L. 94/1982), attraverso procedure di appalto-concorso bandite dal Comune. Il progetto⁴ era contenuto all'interno di un PEEP più ampio, esito del piano comprensoriale del 1977-1980, ripreso dal secondo Piano Programma 1982-1985, che rendeva operativa la scelta del PRG del 1962, segnatamente delle sue successive revisioni, di non privilegiare il bordo lagunare a est di Mestre come luogo di sviluppo urbano di Venezia e di costruire invece un fronte residenziale pubblico nella parte a ovest e a nord (Marin, 2007), per soddisfare l'alto fabbisogno di alloggi e dotare la frangia urbana al confine comunale di terraferma, prevalentemente privata, di servizi e infrastrutture pubbliche capaci di "attrezzare" il vivere quotidiano individuale e collettivo.

³ L'area dove sorgono le scuole è indicata nel piano regolatore-variante al PRG per la terraferma del 2008 come spazio per l'istruzione dell'obbligo e come spazio a verde attrezzato.

⁴ Per approfondimenti sul PEEP Circus si rimanda a Faraone (2023).



Figura 2 | L'area di edilizia residenziale pubblica e sociale denominata "Circus" a Chirignago.
Fonte: Foto di Stefania Marini, febbraio 2024

L'intervento PEEP Circus si pone formalmente come una via di mezzo tra un intervento urbanistico autonomo, definito e concluso in sé stesso (come i casi molto noti dei quartieri di terraferma Villaggio S. Marco, Villaggio Laguna, Rione Pertini) e la gran parte dell'ERP del Comune di Venezia, caratterizzata invece da una forma aperta, dettata, come sopra evidenziato, da *pattern* ripetitivi di stecche residenziali e case a schiera. Di queste ultime forme di abitare collettivo ritroviamo diversi esempi negli interventi realizzati a ovest del PEEP.

2.2 | Le popolazioni del quartiere: una fotografia

Le successive fasi di espansione hanno visto l'arrivo di diverse popolazioni, accanto agli abitanti originari del nucleo antico di Chirignago. La Municipalità Chirignago-Zelarino ospita oggi 39.012 abitanti⁵ di cui 6.297 stranieri. Fotografare i dati relativi alla popolazione straniera residente nel comune di Venezia non è operazione semplice in quanto si hanno diversi gradi di definizione a seconda dei livelli amministrativi presi in considerazione. L'ufficio statistica comunale fornisce dati suddivisi per nazionalità a livello di Municipalità, dati suddivisi per continente di provenienza a livello di quartiere, mentre per le località sono disponibili suddivisi per fasce d'età.

I dati relativi alla popolazione straniera residente nella Municipalità "Chirignago-Zelarino" ci indicano che il 27,5% è di origine rumena e le altre collettività più rappresentate provengono invece da paesi extra europei: Moldavia (13,3%), Bangladesh (9,7%), Macedonia (7,1%), Ucraina (6,5%), Albania (4,9%), Kosovo (4,3%) e Cina (3,3%). Il restante 23,5% appartiene ad altre 90 diverse nazionalità.

Tra i primi otto paesi d'origine, si nota una forte prevalenza femminile tra i residenti di origine moldava (64%) ed ucraina (70,6%); se per entrambi i gruppi ciò è da ricondursi ad una tradizionale concentrazione delle persone provenienti da questi paesi nei servizi di cura agli anziani, attualmente è in parte dovuta anche ai flussi causati dalla guerra in corso. Tra i residenti provenienti dal Bangladesh, invece, prevalgono gli uomini (64,4%) che normalmente arrivano soli per cercare lavoro e chiedono il ricongiungimento familiare (spesso anche attraverso matrimonio combinato) solo quando hanno raggiunto una certa stabilità economica e abitativa. Anche tra Kosovari (57,1%), Albanesi (54,6%) e Macedoni (52,9%) c'è una prevalenza maschile, pur se meno marcata, ma si tratta di nazionalità storicamente presenti nel territorio comunale, che hanno cominciato ad arrivare già nei primi anni '90 del secolo scorso, quindi si può desumere che si tratti in gran parte di persone il cui processo di inserimento è ormai maturo.

Se prendiamo in considerazione i dati relativi al quartiere Chirignago-Gazzera dove risiedono il 62,5% degli stranieri presenti nella Municipalità Chirignago-Zelarino, la fotografia che emerge indica che tra le 23.858 persone che vi risiedono, 3.935 (il 16,5%) sono di nazionalità straniera, di poco superiore alla media Comunale (16,2%), ma al terzo posto tra i quartieri con più alto tasso di residenti stranieri dopo Marghera

⁵ Dati aggiornati al 31 dicembre 2023, fonte Ufficio Statistica, Comune di Venezia, <https://www.comune.venezia.it/it/statistica> (ultimo accesso: giugno 2024).

(27,6%) e Mestre centro (26,9%). In linea con i dati della rispettiva Municipalità, il 66,5% provengono da paesi del continente Europeo, il 18,5% dall'Asia, il 10,4% dall'Africa e l'1,9% dalle Americhe.

Guardando alle popolazioni straniere residenti nel quartiere, si nota che l'84% è concentrata in 3 località: Santa Barbara (1.577, che equivale al 31,9% della popolazione totale), Chirignago (1.028, 14,2%) e Gazzera (720, 12,7%). Di questi abitanti il 23% sono minorenni (762 in totale: 363 a Santa Barbara, 241 a Chirignago e 158 a Gazzera) dei quali oltre la metà (rispettivamente 185, 125, 87) in età scolare (5-14 anni). Rispetto alla popolazione totale, i minori stranieri sono il 45% del totale a Santa Barbara, il 20,7% a Chirignago e il 17,7% alla Gazzera.

Da questi dati si evince agevolmente che la popolazione di origine straniera è una componente significativa degli abitanti del quartiere in particolare con riferimento ai minori. Il dato è confermato dall'alta percentuale di bambini con genitori stranieri che frequentano la scuola primaria Colombo di via Bosso e la scuola secondaria di primo grado Calamandrei. Questi ultimi provengono non solo dal plesso della scuola primaria di Chirignago, ma anche dalla scuola primaria Santa Barbara. Alta è anche la percentuale di bambini con genitori stranieri che frequentano il Centro Sportivo Montessori.

2.3 | Attori e processi

Nel contesto sopra delineato, dal 2011 un gruppo di genitori dei bambini della scuola primaria si è mobilitato per prendersi cura della vasta area di proprietà pubblica adiacente ad alcuni plessi scolastici dell'IC Cristoforo Colombo. La spinta motivazionale iniziale era legata all'«esigenza concreta» (di dare ai propri figli uno spazio ben curato dove poter giocare, intervista 1). Tale area si presentava infatti come un luogo non mantenuto, usato occasionalmente in modo informale, spesso oggetto di episodi di vandalismo ma anche come luogo di grande potenzialità, sia per la presenza di attrezzature sportive, sia per la sua localizzazione centrale tra l'insediamento del Circus, il nucleo storico di Chirignago e altre aree di ERP. Proprio l'ubicazione rende l'area uno snodo di passaggio importante per le diverse popolazioni del quartiere e di grande visibilità. Costituitisi in Associazione Sportiva Dilettantistica i genitori della scuola hanno poi sottoscritto nel 2012 un protocollo d'intesa con la Municipalità per l'utilizzo e la gestione degli spazi sportivi. Negli anni l'associazione ha sviluppato diverse iniziative, originariamente legate principalmente alla promozione delle pratiche sportive, anche in collaborazione con altre associazioni; in seguito ha allargato la propria sfera d'azione promuovendo anche attività culturali aperte al quartiere, tra cui il *festival Teatro tra gli alberi*⁶, dal 2021, e il progetto *Celestini Social District*⁷.



Figura 3 | Il punto ristoro e gli spogliatoi gestiti dall'associazione I Celestini.
Fonte: Foto di Stefania Marini, febbraio 2024.

All'ampliamento di obiettivi e tipologia delle attività promosse l'associazione ha accompagnato una revisione della propria forma giuridica, che nel 2024 ha aggiunto quella di Associazione di Promozione Sociale⁸. Tali

⁶ <https://www.facebook.com/teatrofragli alberi/> (ultimo accesso giugno 2024).

⁷ https://youtu.be/0-6O09_mfx0 (ultimo accesso giugno 2024).

⁸ Diventando così Ente del Terzo Settore, secondo le disposizioni del Decreto Legislativo del 3 luglio 2017, n. 117.

cambiamenti sono stati innescati da un ricambio generazionale, dall'arrivo di nuovi volontari e dall'emergere di nuove esigenze in epoca pandemica.

Come spesso accade nei processi di cittadinanza attiva, la spinta iniziale si era affievolita nel tempo e l'associazione dopo aver sofferto un calo di partecipazione è riuscita ad intercettare altri abitanti. Ai profili di genitori con background di attivismo politico e nel mondo del volontariato si sono così aggiunti profili riconducibili alla 'classe creativa', portatori di specifiche competenze nel campo dello sviluppo locale e delle arti. Inoltre, in occasione della pandemia da Covid-19, l'area verde si è rivelata uno spazio dove poter riattivare iniziative sociali e culturali soprattutto per i bambini che avevano sofferto della mancanza di possibilità di aggregazione e scambio durante il *lockdown*. Parallelamente, alcuni abitanti che lavorano nel campo del teatro, momentaneamente bloccati dalla pandemia, hanno trovato opportunità di azione proprio negli spazi verdi del Centro Montessori, si sono avvicinati all'associazione e alla scuola per proporre attività all'aperto. Nel 2021 l'associazione ha organizzato con autofinanziamento la prima edizione del *Festival Teatro tra gli alberi*, che ha avuto un'ampia risonanza e partecipazione, includendo attività culturali (spettacoli teatrali e laboratori creativi - con la partecipazione di artisti riconosciuti nel panorama nazionale) e momenti di convivialità.



Figura 4 | Festival Teatro tra gli alberi.

Fonte: <https://www.facebook.com/teatrofragli alberi>

Negli anni l'associazione ha intessuto relazioni con diversi enti del territorio con cui ha portato avanti, in modo abbastanza continuativo, progetti sportivi, di socializzazione, educativi, in particolare dedicati a studenti e a persone svantaggiate. La maggior parte delle attività sono state svolte negli spazi dei Celestini, ma non sono mancate azioni in spazi all'esterno delle aree verdi nell'ottica di riqualificare il quartiere e nella scuola.

In definitiva, gli spazi gestiti dall'associazione I Celestini rappresentano insieme alle scuole dell'IC un rilevante ambito di interazione tra le diverse popolazioni del quartiere.

Tra le relazioni più significative vi sono quelle con la scuola primaria Colombo: oltre alla vicinanza degli spazi, che fa sì che gli utenti della scuola siano i principali fruitori degli spazi dei Celestini in orario extrascolastico, nel tempo sono state realizzate diverse attività, che sono state alimentate dalle pluriappartenenze di diversi membri dell'associazione; alcuni dei soci più attivi hanno (o hanno avuto) il ruolo di rappresentanti dei genitori o sono stati consulenti della scuola per attività educative. Tali legami hanno facilitato la messa in rete e la diffusione delle informazioni sulle attività promosse tra chi frequenta la scuola, con l'offerta di attività extrascolastiche in risposta a bisogni educativi già rilevati in ambito

scolastico e la capacità di aggregare in alcune occasioni bambini e genitori delle diverse popolazioni che abitano il quartiere. D'altra parte, l'area verde adiacente ai campi sportivi del Centro, via via attrezzata e riqualificata, è diventata luogo in cui spesso gli operatori sociali incontrano in modo informale gli abitanti che hanno in carico.

3 | Tra azione pubblica e azione civica: prime riflessioni su alcune 'anomalie' che rendono possibile l'azione

Le prime considerazioni sul caso riguardano i meccanismi attraverso i quali è stato possibile per i cittadini e le loro organizzazioni agire 'dal basso', a partire da alcuni interstizi dell'azione amministrativa e gli strumenti dell'azione pubblica che li hanno supportati/ostacolati.

Osservando lo spazio di interazione tra l'associazione Celestini e le istituzioni (l'amministrazione comunale e la scuola) dal punto di vista degli strumenti dell'azione pubblica, emergono diverse forme, modi e intensità di interazione, all'intreccio tra formalità e informalità, e si delineano diverse razionalità, contemporaneamente attive persino nell'ambito di singoli strumenti di politiche pubbliche.

I *policy tools* intercettati dall'associazione possono essere distinti sulla base dello scopo per il quale sono stati predisposti: a sostegno delle attività, per la gestione e l'uso ordinario dello spazio, per la riqualificazione dello spazio.

Il protocollo d'intesa, che prevedeva la manutenzione ordinaria dell'area da parte dell'associazione in cambio della possibilità di gestione diretta, è da tempo in attesa di rinnovo, ma questo non impedisce il prosieguo delle attività. Il protocollo si configura, infatti, come uno strumento flessibile, poco vincolante, in cui la posta in gioco economica è molto bassa e questo sembra essere in grado di favorire il riconoscimento e la collaborazione, identificando ruoli, responsabilità, compiti specifici reciproci, che si consolidano nel tempo, legittimando l'azione civica al punto da non metterla in dubbio in attesa del rinnovo formale dello strumento. Particolarmente significative sono poi due iniziative finanziate dai fondi strutturali UE Programma Operativo Nazionale Città Metropolitane (PON Metro) 2014-2020, che hanno assunto significati assai diversi al punto da apparire emblematiche rispetto all'attuale situazione di frammentazione della *governance* urbana e metropolitana.

Nel 2022, sulla scia dell'entusiasmo del successo della prima edizione del Festival Teatro tra gli alberi, l'associazione ha partecipato al bando comunale del *Crowdfunding civico*⁹, attivato nell'ambito del progetto *La città Sicura di sé*¹⁰, finalizzato al sostegno e all'attivazione di nuovi servizi in aree degradate, attraverso lo sviluppo di attività culturali e di promozione della sostenibilità ambientale. Il progetto presentato, *Celestini Social District*, ha ottenuto un finanziamento per realizzare attività culturali e sociali, e per piccole azioni di riqualificazione fisica degli spazi (un orto, interventi di *street art* e la sistemazione di uno degli spazi coperti dell'area).

Tale strumento, pur supportando l'associazione nella raccolta di fondi, a fronte di un piccolo contributo dell'amministrazione comunale, si è rivelato piuttosto complesso e oneroso nella fase di rendicontazione, mostrandosi poco adatto a facilitare un'iniziativa civica portata avanti quasi esclusivamente da volontari. Si tratta, comunque, di uno strumento che ha riconosciuto, intercettato e sostenuto l'azione civica.

In parallelo, l'amministrazione comunale, attraverso un'altra misura del Programma Operativo Nazionale (PON) Città Metropolitane 2014-2020¹¹ ha progettato e implementato alcuni interventi di manutenzione straordinaria degli impianti sportivi di via Montessori, inseriti in un più ampio programma di riqualificazione finalizzato al miglioramento dell'inclusione sociale attraverso il recupero di luoghi di aggregazione. Tale strumento ha certamente permesso di migliorare le condizioni delle strutture gestite dall'associazione, che non è però stata per nulla coinvolta nella definizione degli interventi.

Da un lato, dunque, la riqualificazione della struttura sportiva, inserita in un'azione più ampia che ha mobilitato risorse ingenti, viene portata avanti attraverso una logica settoriale e 'top-down' e non coinvolge i soggetti incaricati dalla stessa amministrazione di prendersi quotidianamente cura dello spazio. Dall'altro, le iniziative di supporto alle azioni civiche attraverso il *crowdfunding*, pur mettendo in gioco poche risorse, riconoscono e legittimano la capacità di agire dei cittadini: la logica settoriale e *top-down* sembra venir meno in favore di un'apertura alla collaborazione, anche se permangono alcune rigidità date forse anche dalla complessità del quadro programmatico in cui tale strumento è stato concepito e/o dalla mancanza di pregresse esperienze da parte sia dell'istituzione sia dei cittadini.

⁹ <https://www.comune.venezia.it/it/crowdfundingcivico> (ultimo accesso giugno 2024).

¹⁰ PON METRO Asse 3 - Servizi per l'inclusione e lo sviluppo sociale.

¹¹ PON METRO Asse 4 - Infrastrutture per l'inclusione e lo sviluppo sociale - Recupero di immobili inutilizzati e definizione di spazi attrezzati da adibire a servizi di valenza sociale.

La scarsità delle risorse economiche in gioco è una condizione ricorrente nel caso di azioni innovative. Assai significativo in proposito - ed emblematico dal punto di vista della frammentazione dello spazio di interazione tra cittadini e istituzioni - è altresì il singolare dispositivo attraverso il quale un'azienda partecipata del comune che si occupa di promuovere eventi e attività culturali ha erogato contributi attraverso una serie di partner locali, tra cui un'associazione di Chirignago, che ha finanziato con una piccola somma I Celestini per la realizzazione di attività culturali.

Data la scarsità delle risorse in gioco, il caso in esame non può, quindi, essere assimilato a quelli di 'delega' di alcune azioni alle associazioni che lavorano nel territorio, ma si sostanzia complessivamente in un arretramento dell'azione pubblica nella gestione di processi di inclusione/accompagnamento sociale in contesti fragili. Non solo le risorse pubbliche a disposizione delle associazioni sono scarse, ma non vi è neanche un coordinamento degli interventi, in una situazione di frammentazione delle azioni (sia di quelle sociali sia di quelle incentrate sulla dimensione fisico-spaziale) e discontinuità dell'indirizzo politico. Tale discontinuità inficia gli sforzi del settore Coesione Sociale dell'amministrazione comunale, tesi a intervenire nei territori più fragili con interventi che incidono sia sulla sfera materiale, sia su quella immateriale. In assenza di un mandato politico nettamente orientato verso la rigenerazione dei quartieri di edilizia pubblica, i diversi attori territoriali faticano ad avere una visione generale e soprattutto di lungo periodo, l'azione pubblica resta nel suo complesso settoriale e non sembra avere la capacità di connettere le varie esperienze/progettualità a scala locale.

Eppure l'innovazione trova vie per farsi strada non solo attraverso strumenti innovativi di azione pubblica che creano nei funzionari dell'amministrazione la consapevolezza dell'importanza del coinvolgimento degli attori protagonisti delle azioni civiche rispetto alla programmazione degli interventi, ma anche attraverso 'connessioni inedite' legate alle pratiche di vita quotidiana degli abitanti (Tedesco, 2024): come evidenziato nel paragrafo precedente, grazie anche ai diversi ruoli giocati dai genitori-attivisti, le relazioni con l'IC si sono rivelate fondamentali rispetto alla capacità degli spazi dei Celestini di essere punto di aggregazione delle diverse popolazioni del quartiere. Ancora, la disponibilità di spazi pubblici ceduti come *standard* urbanistici, soprattutto in contesti ad alta concentrazione di ERP, costituisce una grande opportunità, ma nel caso in esame, la possibilità di sperimentazione appare largamente legata alle specificità del luogo, un ambito marginale della terraferma veneziana, che, pur caratterizzato da buone condizioni di accessibilità, non risulta attrattivo. È in luoghi come questo che riescono a trovare spazio i bisogni abitativi delle nuove popolazioni e degli abitanti progressivamente espulsi non solo dal centro storico, ma anche dai luoghi centrali della terraferma. Sono questi i luoghi che possono consentire di cambiare lo sguardo su cosa significa oggi vivere a Venezia.

Attribuzioni

Il presente contributo è frutto di un lavoro comune delle autrici, tuttavia possono individuarsi le seguenti attribuzioni: § 1 Carla Tedesco § 2.1, Claudia Faraone § 2.2 Giovanna Marconi, § 2.3 Stefania Marini § 3 Claudia Faraone, Stefania Marini, Carla Tedesco.

Riferimenti bibliografici

Artioli F., Le Galès P. (2023), "Introduction. L'anarchie organisée: le mode de gouvernance de la métropole parisienne", in Artioli F., Le Galès P. (a cura di), *La métropole parisienne, une anarchie organisée*, Presses de Sciences Po, Paris, 7-49.

Bricocoli M., Savoldi P., Sabatinelli S. (2016), "Osservare da vicino, guardare lontano: Per un disegno delle politiche abitative", in *Territorio*, 78, 128-140.

Cappai I., Mainardis P. (1990), "Un seme di città", in *Spazio e società*, n. 49, 24-30.

Casarin M., Saccà G., Vio, G. (2009), *Alla scoperta di Mestre*, Nuovadimensione, Portogruaro (Ve).

Cegan C., Dinale S., Magnani C., Secchi B., Vincenti P. (1993), "Il tramonto dell'idea di quartiere tra Venezia e la dispersione del territorio provinciale", in Campostrini T. (a cura di), *Costruire a Venezia*, Il Cardo, Venezia, 181-217.

Cognetti F., Padovani L. (a cura di) (2018), *Perché (ancora) i quartieri pubblici: Un laboratorio di politiche per la casa*, FrancoAngeli, Milano.

Crosta P. L. (2010), *Pratiche. Il territorio «è l'uso che se ne fa»*, FrancoAngeli, Milano.

De Pieri F. (2013), "La legge 167 e i ceti medi", in *Territorio*, n. 64, 75-81.

Di Biagi P. (1986), "La costruzione della città pubblica", in *Urbanistica*, n. 85, 8-25.

- Di Biagi P., Marchigiani E., Alberio, G. (2009), *Città pubbliche: Linee guida per la riqualificazione urbana*, Bruno Mondadori, Milano.
- Faraone C. (2023), *Abitare collettivo: temporalità, rigenerazioni e innovazioni urban(istic)he nell'area metropolitana veneziana*, Aracne, Roma.
- Lascoumes P., Le Galès P. (a cura di) (2009), *Gli strumenti per governare*. Edizioni Bruno Mondadori, Milano.
- Marin A. (2007), "Mestre e i suoi piani regolatori. Nuove idee di città e modelli di crescita (1946-2006)", in E. Barbiani, G. Sarto (a cura di), *Mestre Novecento. Il secolo breve della città di terraferma*, Marsilio, Venezia, 49-57.
- Munarin S., Tosi M. C. (2011), *Spazi del welfare: Esperienze luoghi pratiche*, Quodlibet, Macerata.
- Tedesco C. (2011), "Negli interstizi delle azioni innovative di rigenerazione urbana", in *Archivio di studi urbani e regionali*, n. 100, 82-98.
- Tedesco C. (2024), "Connessioni inedite. Percorsi di vita multilocali, mobilità delle cose, delle informazioni, delle idee e nuove pratiche d'uso del territorio", *Tracce urbane* n. 15, 95-115.

Sitografia

Dati anagrafici

<https://www.comune.venezia.it/it/statistica>

Bando Crowdfunding Civico

<https://www.comune.venezia.it/it/crowdfundingcivico>

Iniziativa Teatro Tra Gli Alberi

<https://www.facebook.com/teatrofraglialberi/>

Iniziativa Celestini Social District

https://youtu.be/0-6O09_mfx0

Informalità urbana e crisi abitativa nel contesto dell'emergenza sanitaria e delle proteste cilene

Emanuel Giannotti

Università Iuav di Venezia

Dipartimento di Culture del Progetto

Email: egiannotti@iuav.it

Abstract

Il Cile è riconosciuto come uno dei paesi del cosiddetto *Global South* che più si è impegnato nel problema abitativo. Negli ultimi decenni è riuscito a sovvenzionare la costruzione di un numero importante di case popolari, che hanno permesso di ridurre sensibilmente il numero di insediamenti informali, conosciuti come *campamentos*.

Dagli anni dieci, però, si sono iniziati a percepire segnali di una incipiente crisi abitativa. L'indicatore più visibile è stata l'inversione di tendenza rispetto agli insediamenti informali, che per molti anni si erano progressivamente ridotti, e che invece tornarono a crescere, anche se piuttosto lentamente. Nel 2019, però, ci fu una vera e propria esplosione, che si relazionava soprattutto alle violente ed estesissime proteste sociali che deflagarono nell'ottobre del 2019 e causarono un'acuta crisi politica, che si protrasse per mesi. A questa si sommò il lunghissimo *lockdown* che fu instaurato nel paese per rispondere alla pandemia di covid-19, a partire dal marzo 2020.

Nel presente *paper* descriviamo il processo di crescita esplosiva dei *campamentos* a partire dalla fine del 2019, ricorrendo a interviste, revisione della stampa e di documenti prodotti da varie istituzioni. Concludiamo prendendo in esame la reazione politica e i programmi abitativi che sono stati messi in campo per far fronte agli insediamenti informali e, più in generale, alla crisi abitativa.

Parole chiave: informale, occupazione, crisi abitativa

Introduzione

Il Cile è riconosciuto come uno dei paesi del cosiddetto *Global South* che più si è impegnato nel problema abitativo. Negli ultimi decenni è riuscito a sovvenzionare la costruzione di un numero importante di case popolari. Da un lato, le abitazioni così costruite sono state criticate per la scarsa qualità, per essersi concentrate nelle periferie, dove hanno creato estesi quartieri popolari, spesso con un'alta segregazione urbana, e per essere espressione di un modello di produzione mercantile, molto incentrato sulle imprese di costruzione (tra gli altri: Beswick e Imilan 2019; Ducci, 1997; Farha, 2018; Rodríguez, Sugranyes, 2005; Rolnik 2016; Sabatini, Wormald, Rasse, 2013). Dall'altro lato, questi programmi abitativi hanno permesso di ridurre sensibilmente sia il deficit di alloggi, sia il numero di insediamenti informali, conosciuti come *campamentos*. Vari presidenti dichiararono l'obiettivo di cancellarli dal paese, meta che tornò ad essere proposta per le celebrazioni del bicentenario della Repubblica del 2010.

Effettivamente, pressappoco in coincidenza di tale ricorrenza, si è registrato un minimo storico dei *campamentos*. Un censimento effettuato dalla ONG TECHO nel 2005 rilevò 453 insediamenti in cui vivevano circa 25 mila famiglie. L'obiettivo della loro eliminazione, però, non fu raggiunto. Anzi, proprio a partire da quegli anni, i dati sui *campamentos* cominciarono a evidenziare una inversione di tendenza. Secondo i dati di TECHO e del *Ministerio de Vivienda y Urbanismo* (MINVU), durante gli anni venti questi insediamenti crebbero in modo lento ma costante, sia nel loro numero, sia nella quantità di famiglie che vi abitavano. Questo si accompagnò ad altri segnali che iniziarono a indicare un più generale deterioramento delle condizioni abitative. Il terremoto del 2010 certamente contribuì ad aggravare tali condizioni e ad aumentare il deficit di abitazioni. La letteratura, però, ha segnalato prevalentemente altri fattori, in particolare un mercato abitativo poco regolato e dominato da grandi imprese private, nel quale le politiche pubbliche, seppur di considerevole entità, non riuscivano a offrire soluzioni a strati sempre più ampi della popolazione, costretti a vivere in situazioni caratterizzate da vari tipi di informalità e precarietà. Tra i gruppi esclusi sia dal mercato sia dai programmi abitativi, iniziarono ad avere un peso considerevole le popolazioni migranti, che negli ultimi anni sono cresciute sensibilmente (tra gli altri: Contreras, Neville, González, 2021; Hidalgo et al. 2022; López-Morales, Flores, Orozco, 2018; López-Morales, Orozco, 2019; Vergara-Perucich et al. 2020; Vergara-Perucich, 2022).

Se si amplia ulteriormente lo sguardo, gli anni venti sono stati caratterizzati da un rallentamento della crescita economica e dall'emergere di movimenti sociali molto intensi. Sebbene questi avessero rivendicazioni di varia natura, sono stati accumulati da una critica radicale al modello neoliberale, istaurato durante la dittatura civico-militare guidata dal generale Augusto Pinochet (1973-1990), e sostanzialmente mantenuto dai successivi governi democratici. Tra le proteste, ripresero forza anche le lotte per la casa, che in Cile sono sempre state molto intense e vigorose, ma che all'inizio degli anni duemila persero centralità nel dibattito pubblico (Braithwaite, 2024).

L'esplosione delle occupazioni durante le proteste e la crisi sanitaria (ottobre 2019 – ottobre 2020)

Un'inflessione importante avvenne a fine 2019. L'aumento dei *campamentos*, che era stato lento e costante negli anni precedenti, ebbe una marcata accelerazione. In pochi mesi si realizzarono centinaia di occupazioni di terreno in tutto il paese. Secondo i dati raccolti dal MINVU in alcuni report interni,¹ tra l'ottobre 2019 e il febbraio 2021 si realizzarono più di 200 occupazioni, che coinvolsero circa 10 mila famiglie. Nei mesi seguenti, tra marzo 2020 e febbraio 2021, sarebbero state realizzate altre 90 occupazioni circa, condotte da ulteriori 6 mila famiglie. Sebbene questi dati non siano del tutto affidabili, in quanto si limitavano a raccogliere le segnalazioni pervenute dagli enti locali, danno una misura approssimativa del fenomeno. Una dimensione più precisa si può ricavare dai censimenti dei *campamentos* effettuati dal MINVU.² Ad inizio 2019 si contarono 802 insediamenti con 47.050 famiglie. Nell'ottobre del 2022 si identificarono 355 nuovi *campamentos*, dove vivevano 29.122 famiglie aggiuntive. Il censimento aggiornato al 2024 include un totale di 1453 insediamenti, dove vivono circa 120 mila famiglie. I dati forniti da TECHO sono in linea con questi numeri, i quali certificano un aumento considerevole del fenomeno nel giro di pochi anni (CES 2021, CES 2023).

Questa esplosione, se alla base aveva le condizioni strutturali accennate in precedenza, deve essere posta in relazione soprattutto alle virulente ed estesissime proteste che deflagarono il 18 ottobre del 2019, quando nella capitale varie stazioni della metro furono incendiate. La repressione fu estremamente violenta e gli scontri tra manifestanti ed esercito si protrassero per settimane, coinvolgendo tutto il paese e aprendo un'acutissima crisi sociale e politica. Dopo circa un mese, i principali partiti trovarono un accordo per aprire un processo di riscrittura della costituzione, che costituiva uno dei principali retaggi della dittatura. L'accordo non fermò le proteste e gli scontri, che solo si placarono a partire da metà marzo del 2020, quando, per far fronte alla crisi sanitaria causata dal COVID-19, si impose un prolungato *lockdown*. Il grave deterioramento dell'economia che ne conseguì colpì duramente i settori sociali più vulnerabili, con gravi ricadute rispetto alla crisi abitativa. Gli insediamenti informali soffrirono in modo particolare l'assenza di servizi. Inoltre, crebbero di numero, a causa delle molte persone che in quei mesi persero l'abitazione, per non riuscire a pagare l'affitto o per altri problemi economici. In vari insediamenti si crearono reti di solidarietà intorno alle *ollas comunes*, una forma comunitaria di risolvere i bisogni alimentari, già ampiamente sperimentata in passato. In maggio la situazione era così grave che sorsero le cosiddette proteste della fame. Pochi mesi dopo, si cominciò a fare pressioni perché il governo autorizzasse il ritiro di parte dei fondi pensione, cosa che poi si concretò in tre occasioni. La liquidità conseguente, oltre a far fronte all'emergenza, fu utilizzata da chi viveva nei *campamentos* per consolidare le proprie abitazioni (Giannotti, Braithwaite 2023).

Le prime reazioni politiche alle occupazioni

Con il progressivo allentamento delle misure di confinamento e, soprattutto, con il referendum di ottobre 2020, la situazione politica cambiò. L'accordo firmato dalle forze politiche alla fine del 2019, infatti, prevedeva che per avviare un processo di riscrittura della costituzione fosse necessario un referendum di entrata. In questo, una larghissima maggioranza esprime la volontà di procedere, dando grande slancio al processo, che si mantenne anche nelle elezioni per scegliere i componenti dell'assemblea costituente, svolte nel maggio del 2021. Questo percorso riuscì a trasformare il discontento che era esploso nei mesi precedenti in un processo collettivo e partecipato per ripensare la società cilena. Sulla scia di questa spinta rinnovatrice, alle elezioni presidenziali di fine 2021 risultò vincitore Gabriel Boric, rappresentante di un gruppo di partiti progressisti, in larga parte espressione dei movimenti studenteschi degli anni precedenti. Il nuovo governo assunse le sue funzioni in marzo 2022.

¹ I report sono datati dicembre 2020, marzo 2021 e luglio 2021. Tra di loro presentano alcune incongruenze nei dati, dovute al fatto che i dati sono da considerarsi una stima, in quanto non derivano da un censo, ma dalla sistematizzazione delle informazioni raccolte da varie istituzioni, soprattutto le amministrazioni locali.

² I dati sono consultabili sul geoportale del MINVU: ide.minvu.cl

In questo contesto, le prime reazioni di una certa rilevanza alle occupazioni, da parte dell'opinione pubblica e del mondo politico, sorsero all'inizio del 2021. Un censimento realizzato da TECHO, diffuso in marzo di quell'anno, diede visibilità al tema. Il censimento certificò un aumento importante nel numero dei *campamentos* e nella quantità di famiglie che vi vivevano. Diede una prima caratterizzazione del fenomeno, mostrando, ad esempio, che la crescita era stata disomogenea nelle varie regioni del paese, con alcune città che furono interessate da un aumento significativo (CES 2021).

Il 10 di marzo, lo sgombero di un'occupazione nell'area metropolitana di Santiago fu coperta dai principali media nazionali, alimentando il dibattito. Negli stessi mesi alcuni senatori della maggioranza conservatrice presentarono due proposte di legge che prevedevano pene più dure per le occupazioni illegali. Bisogna ricordare che negli anni precedenti nel sud del paese si era esacerbato il conflitto mapuche, con un aumento delle occupazioni di terre, che i discendenti del popolo mapuche consideravano proprie. Per cui le leggi potrebbero essere state anche orientate a questo fenomeno. Ad ogni modo, la proposta non fu approvata, ma generò una reazione piuttosto estesa degli abitanti dei *campamentos*, che realizzarono vari tipi di mobilitazione durante i mesi centrali dell'anno.

A giugno del 2021, assunse la presidenza della commissione del Senato sulla casa il senatore dell'opposizione Carlos Montes, un politico con una estesa esperienza sul tema. Montes riprese una proposta di legge che il governo aveva tentato di far passare in varie occasioni, la quale voleva promuovere l'integrazione sociale provando a limitare la concentrazione di case popolari in estese aree omogenee e incentivando piuttosto l'inserzione delle case popolari in quartieri misti. Questo è rilevante perché Montes fu nominato ministro della casa e dell'urbanistica quando, nel marzo 2022, assunse le sue funzioni il nuovo governo guidato da Gabriel Boric. Lo stesso mese fu approvata la legge sull'integrazione sociale, alla quale fu aggiunto un articolo che obbligava il governo ad adottare un Piano d'Emergenza Abitativa (*Plan de Emergencia Habitacional*, PEH) entro il primo semestre del 2022. Il piano fu effettivamente redatto e approvato in giugno.

Il PEH ha l'obiettivo di affrontare la crisi abitativa, con la meta di provvedere 260.000 abitazioni durante i quattro anni del governo Boric. Sebbene non si discosti in modo radicale dalle precedenti politiche abitative, prova ad apportare alcune innovazioni. Oltre ad ampliare lo spettro dei programmi abitativi, incentivando soluzioni poco utilizzate in Cile, come l'affitto o le cooperative, il PEH aumenta i poteri dell'amministrazione pubblica per costituire riserve di terreno da destinare all'edilizia popolare. Da anni, infatti, molteplici voci hanno indicato che uno degli aspetti più critici delle politiche abitative e della segregazione residenziale è la questione dei suoli. Rispetto ai *campamentos*, il PEH prevede di mettere in atto un piano chiamato "construyendo barrios" (costruendo quartieri). Attraverso lo sviluppo di progetti partecipati, l'obiettivo è quello di consolidare 339 insediamenti, per un totale di 25.476 famiglie, nell'arco dei 4 anni di governo. Negli anni successivi, il PEH prevede un altro programma per far fronte agli altri mille insediamenti, attraverso la ri-localizzazione degli abitanti tramite varie soluzioni abitative (MINVU, 2022).

La questione dei *campamentos*, quindi, non appare come prioritaria, forse anche per mantenere una linea assunta dal ministero già da alcuni anni, ovvero quella di non dare priorità alle persone che vivono in questi tipi di insediamenti per non incentivarne la proliferazione. Si riscontra, ad ogni modo, un'attitudine dialogante e una volontà di trovare soluzioni concertate. I pochi interventi repressivi di questi mesi sembrano episodi puntuali.

Aumento della repressione

Una nuova fase si aprì in settembre del 2022. Nel referendum necessario ad approvare la proposta elaborata dall'assemblea costituente, questa non ottenne la maggioranza necessaria. Il voto fu un duro colpo all'azione di governo, allineato con lo spirito costituente. Ne uscì invece molto rafforzata l'opposizione di destra, in particolare il suo settore più estremo, che riprese l'iniziativa politica imponendo un discorso basato sul tema della sicurezza, in un periodo in cui la società intera cominciò ad essere molto preoccupata per alcuni episodi di violenza ampiamente coperti dai *media*. Il governo riuscì a rilanciare un secondo processo costituente, con modalità diverse dal primo, il quale sfociò nuovamente in un insuccesso. La possibilità che questo secondo tentativo andasse a buon fine naufragò già con l'elezione del consiglio costituzionale, vinta nettamente dall'estrema destra. La proposta di costituzione che fu in seguito elaborata, con vari aspetti reazionari, fu rifiutata nel referendum svolto in dicembre del 2023.

In questo periodo si riscontra un cambiamento di tendenza verso i *campamentos*. La percezione passò dal riconoscere questi luoghi come risultato di lotte collettive per la casa a vederli per i loro aspetti negativi, come luoghi insicuri, inaccessibili e legati ad attività illecite. Soprattutto, aumentarono le azioni repressive nei loro confronti.

A metà del 2022 la Corte Suprema ordinò lo sgombero di quattro zone occupate. Durante il 2023 la stessa Corte Suprema ordinò un altro sgombero, in questo caso della Toma 17 de Mayo, ubicata nella capitale, mentre la Corte d'appello di Valparaíso ordinò lo sgombero di vari insediamenti nella stessa città di Valparaíso e in un'altra città costiera, Cartagena. Tra maggio e giugno del 2023, anche per iniziativa dello stesso governo, si riprese la legge contro le occupazioni illegali, che venne approvata in agosto e divenne effettiva in novembre, suscitando varie proteste da parte degli abitanti dei *campamentos*.

Nello stesso periodo, ovvero verso la metà del 2023, scoppiò un caso di corruzione che coinvolge direttamente il MINVU e alcuni esponenti di uno dei principali partiti politici al governo. Il caso ebbe una forte risonanza sui *media* e l'opposizione di destra ne approfittò per attaccare violentemente il governo, che ne uscì molto indebolito. Ne uscì indebolito anche lo stesso MINVU. La sua capacità di azione ne risultò piuttosto compromessa, soprattutto riguardo alla divisione dedicata ai *campamentos*.

In questo contesto si sono registrate varie azioni repressive. In maggio del 2023 vennero sgomberati alcuni appartamenti occupati nell'area metropolitana di Concepción. Tra febbraio e marzo del 2024 scoppiò uno scandalo legato al sequestro e omicidio di un ex militare venezuelano con asilo in Cile, il cui corpo fu ritrovato in un *campamento* dell'area metropolitana di Santiago. Negli stessi giorni, in un altro *campamento* di Santiago, il più esteso della capitale e con un'alta presenza di migranti, si registrò un omicidio e una sparatoria, fino a che le forze dell'ordine intervennero per demolire due locali in cui si svolgevano sospette attività illecite. Infine, agli abitanti di un altro insediamento della capitale fu notificato un atto di sgombero da parte del sindaco, che fu attaccato dagli abitanti con un lancio di pietre. L'episodio più grave successe un paio di mesi dopo, in maggio del 2024, quando la "Toma 17 de Mayo" fu effettivamente sgomberata in modo piuttosto violento e senza una concertazione precedente con gli abitanti.

Nel periodo si sono registrate anche azioni di solidarietà, in particolare nel febbraio del 2024, quando un esteso incendio nell'area di Valparaíso e Viña del Mar distrusse vari *campamentos*, lasciando un saldo di 134 morti. Ad ogni modo, ci sembra che l'atteggiamento repressivo sia quello prevalente negli ultimi mesi, la qual cosa lascia molte incertezze sul futuro di questi insediamenti.

Conclusioni

L'esplosione delle occupazioni di terreno e la consolidazione di moltissimi nuovi insediamenti informali, sebbene abbia una relazione con cause strutturali, si spiega soprattutto con il repentino cambio delle opportunità politiche determinate dalle proteste e, in parte minore, dalla crisi sanitaria. Da un lato, il rigido controllo che lo stato cileno aveva esercitato sui suoli venne improvvisamente meno, in un momento in cui le forze di polizia e l'esercito erano concentrate verso questioni più impellenti. La repressione è quindi stata assente e anche la reazione politica è stata molto scarsa durante i primi mesi. Dall'altro lato, è stato importante il profondo questionamento del discorso egemonico che legittimava il modello di sviluppo neoliberale, il che permise l'affermazione di discorsi e pratiche alternative.

La situazione politica è uno sfondo necessario anche per spiegare le successive reazioni al fenomeno. Sebbene la storia cilena mostri che tutti i governi, per affrontare gli insediamenti informali, abbiano utilizzato un mix di carota e bastone, ovvero abbiano messo in campo azioni repressive insieme a programmi per dare soluzioni, ci sembra che gli interventi degli ultimi anni siano stati contraddistinti da una certa schizofrenia, probabilmente influenzata dalle estremizzazioni e dalle forti tensioni politiche. Questo è indubbiamente una cattiva notizia per gli abitanti dei *campamentos*, i quali, non molti anni fa, sembravano sul punto di scomparire. Oggi, invece, sono una realtà molto concreta, con cui sarà necessario fare i conti, quanto meno nel prossimo futuro.

Riferimenti bibliografici

- Beswick J., Imilan W., Olivera P. (2019), "Access to housing in the neoliberal era: A new comparativist analysis of the neoliberalisation of access to housing in Santiago and London" in *International Journal of Housing Policy*, no. 3, vol. 19, pp. 288-310. Doi: <https://doi.org/10.1080/19491247.2018.1501256>
- Braithwaite, S. (2024), *Las luchas por la vivienda en Chile (1997-2019): estrategias organizativas, formas de movilización y tradiciones políticas*, Tesis para optar al título de Doctor en Historia, Universidad de Santiago de Chile.
- CES, Centro de Estudios Socioterritoriales (2021), *Catastro nacional de campamentos 2020-2021*, TECHO-Chile, Santiago.
- CES, Centro de Estudios Socioterritoriales (2023), *Catastro nacional de campamentos 2022-2023*, TECHO-Chile, Santiago.

- Contreras Y., Neville L., González R. (2019), "In-formality in access to housing for Latin American migrants: a case study of an intermediate Chilean city", in *International Journal of Housing Policy*, no. 3, vol. 19, pp. 411-435. Doi: 10.1080/19491247.2019.1627841
- Ducci, M. E. (1997), "Chile: el lado oscuro de una política de vivienda exitosa" in *EURE*, no. 69, vol. 23, pp. 99-115.
- Farha, L. (2018), *Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-Discrimination in This Context, on her mission to Chile: note*, United Nations
- Giannotti E., Braithwaite S. (2022), "Le occupazioni di terreno sono tornate in Cile. Riflessioni sull'informalità urbana", in *Territorio*, no. 103, pp. 113-119.
- MINVU, Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2002), *Plan de Emergencia Habitacional*
- Rodríguez A., Sugranyes A. (a cura di, 2005), *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*, SUR, Santiago de Chile.
- Rolnik, R. (2015), *Guerra dos lugares. A colonização da terra e da moradia na era das finanças*, Boitempo, Sao Paulo.
- Sabatini F., Wormald G., Rasse A. (a cura di, 2013), *Segregación de la vivienda social. Ocho conjuntos en Santiago, Concepción y Talca*, Colección Estudios Urbanos UC, Santiago de Chile.
- Hidalgo R., Vergara C. D., Gutiérrez D., Capetillo C., Alvarado V. (2022), "Su casa, su deuda. La política de vivienda chilena entre la financiarización, la subsidiariedad y la integración social", in *Revista INVI*, no. 105, vol. 37. Doi: <https://doi.org/10.5354/0718-8358.2022.63809>
- López-Morales E., Flores P., Orozco H. (2018), "Inmigrantes en campamentos en Chile: ¿mecanismo de integración o efecto de exclusión?" in *Revista INVI*, no. 94, vol. 33, pp. 161-187. Doi: 10.4067/s0718-83582018000300161
- López-Morales E., Orozco H. (2019), "Ni proletarios ni propietarios: especuladores. Una radiografía a los agentes de mercado de la gentrificación inmobiliaria en Santiago de Chile", in *Scripta Nova*, 23 (605). Doi: <https://doi.org/10.1344/sn2019.23.21710>
- Vergara-Perucich F. (2022), "Socio-economic drivers of increasing number of slums in Chile", in *GeoScape*, no. 1, vol. 16, pp. 55-64. Doi: 10.2478/geosc-2022-0005
- Vergara-Perucich F., Aguirre C., Encinas F., Trufello R., Ladrón de Guevara F. (2020), *Contribución a la economía política de la vivienda en Chile*, RIL editores, Santiago de Chile.

Città aporofoba e architetture di sopravvivenza

Marta Magnaguagno

Università Iuav di Venezia

Dottorato in culture del progetto - Urbanistica

Email: magnaguagno.mm@gmail.com

Abstract

Se lo spazio domestico è componente centrale del nostro essere umani, cosa accade quando questo risulta precario o assente?

Risulta ad oggi necessario osservare a fondo il punto di congiunzione tra esperienza umana e città aporofoba e inospitale, al fine di indagare possibili forme e processi del progetto d'architettura nel confrontarsi della pratica progettuale con il tema della homelessness nella città ostile.

Il progettista, laddove è tenuto a confrontarsi con un differente modo di abitare, o meglio, di disabitare, può agire spogliandosi dai metodi utilizzati per la progettazione del costruito, spingendosi verso una maggiore attenzione alle necessità minime della sopravvivenza in situazioni di precarietà.

Parole chiave: abitare, disuguaglianze, giustizia spaziale

Città aporofoba e architetture di sopravvivenza

Il riconoscimento di un mondo sempre più inospitale rappresenta un punto cruciale nel delineare le sfide del futuro prossimo, portando al centro del dibattito contemporaneo questioni legate ai modi di abitare e di fare progetto in situazioni critiche legate all'inasprimento crescente degli ambienti di vita.

La casa, immagine simbolo di stabilità e certezza, prende parte ad un rinnovato panorama di precarietà, da simbolo di certezza e possibilità di radicamento viene messa in discussione volgendo verso uno stato di crisi complesso.

Le conseguenze della globalizzazione, con la mercificazione e privatizzazione di aree urbane, ha disegnato nuove geografie della povertà in diretta connessione con il fenomeno della gentrificazione, ponendo in luce il dominio delle logiche del profitto nello spazio.

La città-vetrina e immaginocentrica, incentrata sul raggiungimento di un aspetto appetibile per accrescere il proprio valore sul mercato, porta l'agire sullo spazio ad orientarsi verso una valorizzazione dell'immagine, in quanto parte centrale di una strategia imprenditoriale che radica in modo profondo all'interno delle dinamiche di progetto.

Aumenta così la scissione tra decorosi e indecorosi, tra accettati e rifiutati da questi luoghi, tra domiciliati e senza dimora, tra chi uno spazio lo può abitare e chi viene allontanato. Il decoro viene sfruttato come strumento di legittimazione di specifiche dinamiche di potere e esclusione all'interno del progetto, in quanto direttamente associato alla percezione di sicurezza nel vivere uno spazio. Come scrive la studiosa Nam Ellin, la forma segue la paura sin dalla nascita della città.¹

Il progetto di architettura posto all'interno di questo panorama si limita generalmente e prevalentemente ai soggetti inclusi, senza identificare apertamente gli esclusi, senza occuparsene. L'azione progettuale definisce inconsciamente dei paesaggi economici basati sul controllo, sull'esclusione e sull'osservazione e inclusione di un panorama sociale ristretto.

Oramai integrati negli spazi del quotidiano, i segnali materiali di questa ostilità dell'urbano e dei fenomeni di controllo evolvono costantemente e mutano il nostro modo di abitare l'urbano. Ostacoli per un cittadino comune, divengono intralci alla sopravvivenza per coloro i quali abitano la città come fosse la propria dimora.

Il modo in cui i corpi abitano lo spazio, in relazione ai vincoli che essi trovano, delinea una concezione mutata e inedita rispetto alle precedenti, legata sempre più a dinamiche governamentali, economiche e politiche, prima che umane e spaziali.

È in questo panorama che la condizione dei senz'atetto emerge come rappresentazione estrema di vite profondamente colpite dalle tendenze aporofobe della città, incentrate su immagine e controllo.

¹ Ellin, N., *Postmodern urbanism*, Blackwell, Cambridge 1996, p. 145.

L'aporofobia, termine coniato dalla filosofa spagnola Adela Cortina nel 2023, nasce dall'assunto che le disuguaglianze e le discriminazioni, siano esse sociali o spaziali, hanno origine principalmente dalle condizioni di povertà piuttosto che da specifiche identità etniche, religiose o culturali.

Il povero è, in ogni caso, chi non genera vantaggi [...] è la fobia verso il povero che porta al rifiuto delle persone, delle razze, e di quelle etnie che di solito non hanno risorse e, pertanto, non possono offrire nulla, o almeno così pare.²

Pertanto ogni dibattito riguardante la giustizia spaziale richiede un'esplorazione della povertà all'interno del contesto sociale così come di quello urbano, considerando le conformazioni della materia urbana. La dinamica di rifiuto dei senzateo risulta evidente nel proliferare di strumenti di rifiuto apposti in seguito alla realizzazione di interventi, così come nelle conformazioni progettuali appartenenti al processo decisionale stesso.

Per il senzateo la città diviene un villaggio Potemkin, una scenografia di vite possibili ma non avvicinabili. Lo spazio della città esiste, è presente, è dimora espansa e frammentata, ma il corpo umano viene ripudiato, lasciato senza luogo in cui poter essere.

Gli sforzi spaziali effettuati al fine di allontanare le forme della povertà, così come le conseguenze della gentrificazione dovuta in modo diretto a interventi di costruzione materiale e architettonico-urbana, portano inevitabilmente il campo dell'architettura e dell'urbanistica all'interno del dibattito. Laddove il progetto muta l'ambiente urbano e ne aumenta il valore, la povertà subisce inevitabilmente un rigetto, un allontanamento dallo sguardo.

Se lo spazio delle città che abitiamo può essere inteso come capitale collettivo, come spazio agente al centro di una possibile prossima transizione sociale³, risulta necessario intraprendere un'analisi approfondita riguardo il conflitto tra tecniche e norme appartenenti al nostro quotidiano di cittadini e progettisti e la natura mutevole di società e vita umana. Il testo *Città dei ricchi e città dei poveri* di Bernardo Secchi risulta oggi più che mai attuale, introducendo la questione in modo ben definito e dichiarando la stretta relazione tra economia, ricchezza, povertà e costruito.

[...] da sempre e in modi diversi la città, luogo magico, sede privilegiata di ogni innovazione tecnica e scientifica, culturale e istituzionale, è stata anche grande macchina di distinzione e separazione, di emarginazione ed esclusione di gruppi etnici e religiosi, di attività e professioni, di individui e di gruppi dotati di identità e statuti differenti di ricchi e di poveri. Nella città occidentale ricchi e poveri si sono da sempre incontrati e continuano a incontrarsi, ma sono anche, e sempre più, resi visibilmente distanti.⁴

Se lo spazio del mondo appartiene al corpo così come la sua carne⁵ e, come esplicitato già nella seconda metà del Novecento negli studi di Henri Lefebvre, il diritto alla città non rivendica solamente i bisogni essenziali di ogni essere umano che abita l'urbano, si richiama la necessità di rendere possibili vite alternative alle logiche e ai processi di conformazione dello spazio che abitiamo in relazione alle dinamiche di controllo e di accumulazione di capitale.⁶

Il diritto alla città, ad abitare sentendosi ovunque a casa propria⁷ e a non essere dunque rigettati da essa, è secondo numerosi studiosi alla base del diritto spaziale, possibile da raggiungere solo attraverso una nuova configurazione delle relazioni sociali, politiche e economiche a partire da una drastica metamorfosi degli strumenti decisionali e progettuali in uso. La città può in tal caso essere letta come campo della possibilità, supporto di un abitare differente e socialmente scomodo, in cui l'associazione tra il politico e lo spaziale, nella loro influenza reciproca, può divenire una forza positiva riguardo a come il progetto risponde e da forma a potenziali conformazioni materiali di relazioni spaziali⁸. L'ambito urbano, sommerso da regole,

² Cortina, A., *Aporofobia. Il disprezzo per i poveri*, Timeo edizioni, 2023, p.33.

³ Secchi, B., *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, 2013.

⁴ Ivi, p.7.

⁵ Bianchetti, C., *Corpi tra spazio e progetto*, Mimesis, 2020.

⁶ Lefebvre, H., *Il diritto alla città*, Ombre corte, 2014.

⁷ La Pietra, U., *Abitare è sentirsi ovunque a casa propria*, Corraini, 2019.

⁸ Mostafavi, M., *Ethics of the Urban. The City and the Spaces of the Political*, Lars Mueller Publishers, 2017.

parametri, vincoli, leggi e ideologie, con la sua inclusività a rischio⁹, come scrive Paola Viganò in *Il giardino biopolitico*, è per questo motivo tema di cui risulta necessario interrogarsi oggi.

Nonostante la necessità di una più complessa riforma delle norme progettuali in uso, ponendo una maggiore attenzione alle motivazioni radicate di ogni scelta progettuale che viene effettuata considerando una specifica porzione della società e agendo per semplificazione, numerosi progettisti hanno cercato di rispondere a questa dinamica in modo concreto.

Come progettare, dunque, all'interno di uno stato di crisi e in modo coerente con esso? Come sviluppare un'architettura della sopravvivenza considerando i confini aporofobi dell'urbano contemporaneo?

Le architetture di risposta al panorama di esclusione urbano attuano una reinterpretazione della materia della città come supporto su cui nidificare tramite gesti minimi per la sopravvivenza. Lo spazio domestico in queste specifiche circostanze all'interno della città ostile è costretto a rarefarsi, a ridursi alla dimensione di dispositivo, di oggetto, di abito.

Come propongono le teorie dell'architetto giapponese Sou Fujimoto all'interno del suo testo *Primitive futures*, per trovare una nuova risposta è necessario ritornare all'essenza della vita e alle necessità minime dell'abitare.

Imagine going back in time before architecture became architecture, and standing at the exact moment when architecture began. [...] it is to envision the moment architecture emerged from the fluctuations of a nebulous, protean field together with a vague and originary trace of human domain. [...] they trace back the conditions of human habitation to an overwhelmingly embryonic state.

Imagine architecture as a nest or cave.¹⁰

L'atto di nidificazione diviene immagine di un'azione progettuale possibile basandosi su un corpo instabile che prende forma su un supporto certo, tramite elementi incerti. Nascono così progetti figli di una strategia itinerante, inquieti, scarnificati, legati al corpo ospite al suo interno più che al luogo in cui sosterranno.

Ogni 'architettura di sopravvivenza' in ambito urbano si confronta con differenti questioni e temi. L'abitazione della sopravvivenza diviene abito, dispositivo, strumento capace di contrastare freddo, di delimitare spazi sicuri e personali, di allontanarsi da ipotetici pericoli.

Una stanza tutta per sé

La House for the Tokyo nomad woman di Toyo Ito, ideata nel 1989, affronta la necessità di avere uno spazio tutto per sé attraverso un progetto facilmente ripiegabile, ampliabile, trasportabile. Nata come esercizio legato ad un nomadismo benestante e ad una vita itinerante per scelta, lontana dunque da un panorama di povertà, la House for the Tokyo nomad woman può essere riletta come risposta alla richiesta di avere uno spazio privato e in continuo divenire. Questa architettura si adatta a diverse necessità, ponendo estrema attenzione all'essere umano in ogni rituale alla base della propria quotidianità.

La vita del senzateo è legata spesso alla ripetizione di gesti rassicuranti che scandiscono il tempo della vita in momenti certi, motivo essenziale per cui la possibilità di portare con sé il proprio spazio domestico risulta centrale in gran parte delle architetture dell'incertezza.

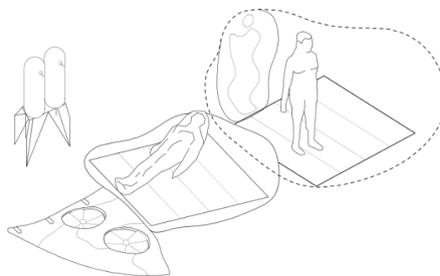


Figura 1 | Cushicle and Suitaloon di Archigram.
Fonte: Elaborazione grafica di Marta Magnaguagno.

⁹ Viganò, P., *Il Giardino biopolitico. Spazi, vite e transizione*, Donzelli editore, 2023.

¹⁰ Fujimoto, S., *Primitive futures*, LIXIL, 2008, p.21.

Avvolgibili, ripiegabili, gonfiabili a seconda della necessità, le architetture della sopravvivenza alla città aporofoba frequentemente radicano e prendono come riferimento le ricerche progettuali di gruppi radicali come Archigram e Haus-Rucker-Co.

Nel 1966 Archigram, in occasione dell'ottavo numero della propria rivista manifesto, propone visioni per una vita dell'incerto attraverso i progetti Suitaloon e Cushicle. In una combinazione tra tute spaziali e abitazioni portatili, l'idea centrale che emerge è quella di dar forma ad un'abitazione completamente personalizzabile e trasportabile, che permetta all'individuo di avere sempre con sé tutti i comfort di una casa tradizionale e tutte le tecnologie necessarie, indipendentemente dalla sua posizione geografica.

Così come Archigram, anche il collettivo viennese Haus Rucker-Co propone negli stessi anni sperimentazioni progettuali come strumenti di critica all'alienazione e alla monotonia della vita urbana moderna. L'architettura gonfiabile di "Oasis No. 7", del 1972, viene progettata per creare un'area di rifugio e introspezione all'interno del caotico contesto urbano. La fuga, in questi casi, non è dunque imposta ma effettuata per scelta, dirigendosi verso altri modi possibili di affrontare lo stare al mondo e tentando di allontanarsi da sistemi opprimenti che ci circondano.

Vite di scarto

Nato nello specifico come soluzione alla problematica dell'abitare dei senzatetto, il progetto ParaSITE di Michael Rakowitz (1997-2007) è figlio delle sperimentazioni radicali citate in precedenza. L'abitare viene ridotto ad una pelle, ad un tessuto gonfiabile e abitabile dall'interno in richiamo dell'utero materno, diviene placenta che avvolge e provvede delle risorse essenziali per la sopravvivenza.

L'architettura di Rakowitz nasce prevalentemente dalla sfida di contrastare freddo e intemperie e risulta particolarmente efficace in quanto sfrutta la città e i suoi scarti per esistere, ancorando la propria struttura gonfiabile alle bocchette di rilascio degli impianti di riscaldamento di negozi e ristoranti per garantire un luogo confortevole al senzatetto. Le vite di scarto, termine ispirato da Zygmunt Bauman, rimescolano le energie dell'urbano, se ne appropiano, sfruttano il dimenticato e il rifiutato per sopravvivere.

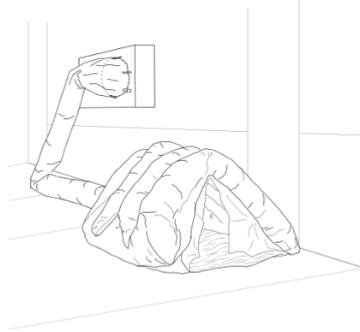


Figura 2 | ParaSITE di M. Rakowitz.

Fonte: Elaborazione grafica di Marta Magnaguagno.

ParaSITE non solo sfrutta il calore abbandonato dalla città, nasce inoltre dagli stessi materiali che vengono prodotti al suo interno in sovrannumero. Rakowitz progetta la propria architettura della sopravvivenza utilizzando sacchetti e nastro adesivo, sviluppando una guida a 'come creare il proprio ParaSITE' con mezzi facilmente reperibili dai senzatetto.

L'intuizione del progettista disconosce gli strumenti progettuali architettonici e le forme dell'abitare ritenute consone, avvicinandosi alle possibilità reali di miglioramento di una condizione di esistenza in stato di crisi estrema.

Irraggiungibile

Se nelle architetture di risposta alle avversità climatiche di Rakowitz viene tutelato il comfort termico del senzatetto, la Insect house di Santiago Cirugeda, ideata nei primi anni duemila, viene invece ideata per ripararsi dalla crudeltà degli altri esseri umani.

Questa architettura-strumento ricorda che la povertà è al centro di dinamiche di discriminazione, e talvolta violenza, ben radicate nell'agire della società a cui apparteniamo. Progettata come un ramo artificiale contenente un piccolo letto, la Insect house allontana dalla vista e fisicamente lo spazio della dimora, assecondando la diffusa volontà di non dover incontrare i senzatetto, di non confrontarsi con la povertà faccia a faccia. Al tempo stesso questa abitazione tutela il cittadino precario riparandolo da possibili violenze.

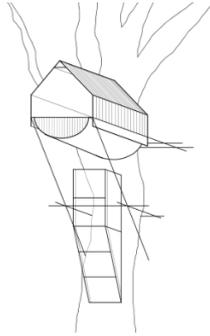


Figura 3 | Insect house di S. Cirugeda.
Fonte: Elaborazione grafica di Marta Magnaguagno.

Anche nel progetto di Cirugeda la ricerca riguardo i modi in cui è possibile vivere in stati di crisi dell'abitare viene affiancato al riuso di materiali di scarto, giungendo a conformazioni facilmente integrabili nell'urbano senza necessità di attendere le tempistiche e le possibilità di interventi permanenti.

L'attività portata avanti dall'architetto spagnolo, con il gruppo di ricerca Recetas Urbanas, si interroga inoltre sulle normative vigenti, sulle mancate specifiche e sui vuoti normativi, che talvolta lasciano spazio a modi di agire nello spazio da parte delle comunità al fine di progettare luoghi dell'appropriazione e di appartenenza. La Insect House non è solo un esperimento architettonico, ma anche un commento critico in merito alle politiche abitative del paese in cui si collocano e alla necessità di soluzioni più flessibili e inclusive per rispondere in modo immediato alle esigenze delle comunità urbane. Questa proposta rappresenta in modo evidente il posizionamento della società a cui apparteniamo quando viene chiamata a interrogarsi in materia di disuguaglianze sociali che illusoriamente sembrano non appartenerci.

Riferimenti bibliografici

- Ballard J.G. (2007), *L'isola di cemento*, Feltrinelli, Milano.
- Bauman Z. (1991), *Modernity and ambivalence*, Polity Press, Cambridge.
- Bianchetti C. (2016), *Spazi che contano. Il progetto urbanistico in epoca neo-liberale*, Donzelli, Roma.
- Bianchetti C. (2020), *Corpi tra spazio e progetto*, Mimesis, Milano.
- Bianchettin Del Grano M. (2017), *Suolo. Letture e responsabilità del progetto*, Officina Edizioni, Roma.
- Butler C. (2014), *Henri Lefebvre: Spatial Politics, Everyday Life and the Right to the City*, Routledge-Cavendish, Abingdon.
- Canguilhem G. (1966), *Le normal et le pathologique*, Puf, Parigi.
- Cavalletti A. (2005), *La città biopolitica. Mitologie della sicurezza*, Mondadori, Milano.
- Cirugeda S. (2018), *Usted esta aqui. Recetas urbanas*, Ediciones Asimétricas, Madrid.
- Cortina A. (2023), *Aporofobia. Il disprezzo per i poveri*, Timeo Edizioni, Milano.
- European Commission (2018), *Towards a Sustainable Europe by 2030*, European Commission, Bruxelles.
- Fanstein S. (2011), *The Just City*, Cornell University Press, Ithaca.
- Foucault M. (2008), *Security, territory, population. Lectures at the Collège de France*, Palgrave Macmillan, New York.
- Franko J. (2022), *Keine chance*, J.F., Berlino.
- Fujimoto S. (2008), *Primitive future*, LIXIL, Tokyo.
- Harvey D., Herold A. (2009), *Social Justice and the City*, University of Georgia Press, Athens.
- Harvey D. (2012), *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution*, U.Press, London.
- Ito T. (1995), "The Tokyo nomad woman", in *El Croquis*, n. 71, pp. 34-37.
- Jacobs J. (1961), *The Death and Life of Great American Cities*, Random House, New York.
- La Cecla F. (2020), *Perdersi. L'uomo senza ambiente*, Meltemi, Roma.
- La Pietra U. (2019), *Abitare è sentirsi ovunque a casa propria*, Corraini, Mantova.
- Lefebvre H. (1974), *Espace et politique*, Anthropos, Parigi.
- Lefebvre H. (2014), *Il diritto alla città*, Ombre Corte, Verona.
- Lynch K. (1960), *The Image of the City*, MIT Press, Cambridge.
- Meschiari M. (2018), *Disabitare. Antropologie dello spazio domestico*, Meltemi, Roma.
- Mostafavi M. (2017), *Ethics of the Urban. The City and the Spaces of the Political*, Lars Mueller Publishers, Zurich.

- Pace M., Velo L. (2017), "Utopia and the project for the city and territory", in Pace M., Velo L. (a cura di), *Utopia and the project for the city and territory*, Officina Edizioni, Roma, pp. 15-50.
- Pizzigoni A. (2017), *La città ostile. Realtà dell'architettura urbana nelle sue contraddizioni storiche*, Marinotti Edizioni, Milano.
- Radic S. (2019), *Every So Often a Talking Dog Appears and Other Essays*, 2Gessays, New York.
- Secchi B. (1986), "Progetto di Suolo", in *Casabella*, 520-521, pp. 30-35.
- Secchi B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Roma-Bari.
- Sendra P., Sennett R. (2022), *Progettare il disordine. Idee per la città del XXI secolo*, Treccani, Roma.
- Soja E.W. (2010), *Seeking Spatial Justice*, University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Staid A. (2017), *Abitare illegale. Etnografia del vivere ai margini in occidente*, Milieu Edizioni, Milano.
- United Nations (2015), *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, United Nations, New York.
- Viganò P. (2023), *Il Giardino biopolitico. Spazi, vite e transizione*, Donzelli Editore, Roma.
- Webb M. (1968), "Comfort for two", in *Archigram*, n. 8, pp. 12-15.
- Wright G. (2007), *Social Exclusion and the Way Out: An Individual and Community Response to Human Social Dysfunction*, Wiley, New York.

Politiche e casi di Housing First. Modelli possibili per Foggia

Giovanna Mangialardi

Politecnico di Bari

ArCoD – Dipartimento di Architettura, Costruzione e Design

Email: giovanna.mangialardi@poliba.it

Davide Pitrelli

Politecnico di Bari

ArCoD – Dipartimento di Architettura, Costruzione e Design

Email: dadde98pit@gmail.com

Giovanna Paola Dinielli

Politecnico di Bari

ArCoD – Dipartimento di Architettura, Costruzione e Design

Email: giovanna.dinielli@virgilio.it

Abstract

Le persone senza fissa dimora vivono in una condizione di grave disagio materiale e immateriale, derivante da situazioni molto eterogenee e diversificate, contingibili e/o urgenti tali da mettere a rischio singoli o nuclei familiari. Il modello proposto a livello europeo per il contrasto a tali disagi è l'*Housing First*, un approccio innovativo sviluppato da Tsemberis negli anni '90 in America, con lo scopo di garantire i diritti umani fondamentali relativi ai bisogni primari e alla dignità personale. L'*Housing First*, pertanto, è un modello che utilizza l'abitare come punto di partenza e non di arrivo e si concentra sul migliorare il livello di salute e benessere dei destinatari attraverso un percorso di *recovery* in grado di offrire aiuto e sostegno a persone con problemi di salute (spesso mentale) e/o senza dimora. L'alto tasso di successo dei programmi di *Housing First* ha generato una diffusione del fenomeno anche in Europa, confermandone l'efficacia sia dal punto di vista sociale che economico. Il contributo, pertanto, si propone di indagare i casi studio più emblematici al fine di valutare le possibili declinazioni del modello in un contesto locale caratterizzato da importanti fenomeni di emergenza abitativa, ossia il comune di Foggia, in Puglia. Tale studio assume valore empirico ed operativo, essendo l'*Housing First* tra le politiche che la Regione Puglia ha identificato in tema di disagi abitativi, destinando specifiche linee di finanziamento nella nuova programmazione PO FESR 2021 – 2027.

Parole chiave: housing, welfare, European policies

1 | Housing First. Note Introduttive

Le persone senza fissa dimora (*homelessness*) vivono una condizione di grave disagio, complesso, dinamico e multiforme, che investe la sfera dei bisogni primari e delle necessità. Il disagio non va riferito solo all'assenza di una abitazione, ma alla mancanza di "ambienti di vita" e di relazioni.

L'indagine nazionale ISTAT sulle persone senza dimora, svolta in collaborazione con fio.PSD¹ (Federazione Italiana Organismi per le persone senza dimora), Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e Caritas Italiana, vede al 2021 ben 96.197 persone iscritte in anagrafe come "senza tetto e senza fissa dimora", di cui circa l'80% sono uomini, vivono perlopiù in aree metropolitane o comuni medio grandi e identificano tra le cause principali la rottura delle relazioni familiari, la perdita di lavoro stabile o le malattie (fio.PSD, 2024).

A livello internazionale, lo strumento di definizione e misurazione dei fenomeni degli *homelessness* e dell'esclusione abitativa è la classificazione ETHOS², introdotta dal FEANTSA³ e dall'*European Observatory on Homelessness*. Le categorie concettuali previste sono quattro, di cui le prime due afferenti al fenomeno dei senza fissa dimora, le ultime due al tema dell'*housing exclusion*: i *rooflessness*, ossia i senza tetto, sono coloro che vivono senza riparo di alcun genere; gli *houselessness*, sono coloro che non hanno una casa, ma hanno un posto temporaneo dove dormire (ad esempio nei rifugi); l'*insecure housing*, riguarda coloro che vivono in

¹ La fio.PSD è un'associazione impegnata in iniziative di solidarietà sociale nell'ambito della grave emarginazione adulta.

² *European Typology of Homelessness and Housing Exclusion*.

³ *European Federation of National Organisations Working with the Homeless*.

sistemazioni insicure, perché minacciati da sfratti e/o violenze; e l'*inadequate housing*, ossia coloro che vivono in sistemazioni inadeguate, quali roulotte illegali, alloggi sovraffollati o in condizioni di forte degrado (Amore, Baker, Howden-Chapman, 2011).

Il modello di intervento proposto a livello europeo per il contrasto a tali disagi è l'*Housing First* (HF) (Volker Busch-Geertsema, 2013). «*Housing First* è un paradigma che ribalta l'ordine di intervento nei confronti delle persone senza dimora prevedendo prima l'accesso alla casa» (Caterina Cortese, 2016: 13); un approccio innovativo che cerca di accompagnare le persone senza fissa dimora con problemi di salute o in stato di disagio abitativo cronico in un percorso che prevede l'accesso ad un alloggio su base volontaria, fornendo al contempo supporto continuo, flessibile e individuale per il tempo necessario, come inizio di un percorso di riabilitazione sociale. In dettaglio, il modello di HF è stato sviluppato dal Dr. Sam Tsemberis⁴ (FEANTSA, 2016) nel 1992 in America, successivamente diffusosi anche in Europa, e si concentra sull'offrire una dimora, ma ha anche l'obiettivo di migliorare il livello di salute e di benessere. Lo scopo dei progetti HF è dunque garantire ai partecipanti i diritti umani fondamentali: libertà, privacy, uguaglianza, non discriminazione e assicurare i bisogni essenziali della vita quotidiana: occupazione lavorativa, istruzione, salute e protezione sociale. La finalità è tutelare le persone dalla povertà e dall'esclusione sociale assicurando loro una vita indipendente e una integrazione sociale. Affinché tali progetti siano efficaci, questi devono rispettare, almeno in parte, gli otto principi chiave formulati sulla base delle idee del suo fondatore: abitare è un diritto umano; diritto di scelta e controllo per i partecipanti; distinzione tra soluzione abitativa e trattamento terapeutico; orientamento al *recovery*; riduzione del danno; coinvolgimento attivo, non coercitivo; progettazione incentrata totalmente sulla persona; supporto flessibile per tutto il tempo necessario (FEANTSA, 2016).

I progetti HF forniscono, dunque, un'abitazione ai soggetti prima di ogni altra azione di supporto e indipendentemente da qualsiasi condizione da imporre; fin dal principio, alle persone coinvolte sono garantiti i diritti ad abitare in condizioni dignitose e ad avere un proprio spazio che assicuri la privacy necessaria in quanto individuo, coppia o nucleo familiare; al contempo possono scegliere il tipo di sostegno da ricevere, dichiarare i propri bisogni e le modalità con cui soddisfarli. Attraverso la creazione di un rapporto tra paziente e *supporter* basato sull'empatia e trasparenza, si incoraggia l'adesione al trattamento di recupero della salute fisica e mentale più idoneo. "Orientamento al *recovery*" non vuol dire semplicemente far sì che un soggetto riduca le azioni nocive che ledono la propria persona, ma allude alle operazioni di indirizzo al benessere generale e alla fiducia in sé stessi, in modo che l'individuo stesso sia in grado di riprendere in mano la propria vita, integrandosi nella comunità socialmente ed economicamente.

L'alto tasso di successo dei programmi di HF in Europa conferma l'efficacia del modello sia dal punto di vista sociale che economico.

Il contributo, pertanto, si propone di indagare i casi studio più emblematici al fine di valutare le possibili declinazioni del modello in un contesto locale caratterizzato da importanti fenomeni di emergenza abitativa, ossia il comune di Foggia, in Puglia.

2 | Housing First in Europa. Casi a confronto

Il fenomeno eterogeneo degli *Homelessness* in Europa è in continuo aumento e presenta circa 700.000 soggetti che vivono in una condizione abitativa instabile ed insicura. Il dato aggiornato all'anno 2021 secondo una stima effettuata dal network internazionale FEANTSA, assieme ai dati di Eurostat e di OECD.Stat, raggiunge complessivamente un valore pari a 2.042.129 milioni nel periodo compreso tra il 2017 ed il 2023. Nel 2016, grazie alla collaborazione di FEANTSA con l'organizzazione no profit finlandese *Y-Foundation* avente sede a Helsinki, è stata istituita la piattaforma europea HFEH, ovvero *Housing First Europe Hub*⁵ per dare una risposta concreta al fenomeno sviluppando e promuovendo le pratiche dell'HF in tutta Europa. Tale partnership mira ad incentivare, attraverso il nuovo modello di intervento, un cambiamento di mentalità e di approccio, incentrandolo sulla ricerca, la pratica, la formazione, la comunicazione e il supporto sociale. HFEH interviene anche dando indicazioni generali sulla ricerca di soluzioni abitative adatte a soddisfare la domanda degli utenti, nei confronti dei quali molto spesso i proprietari degli immobili sono maldisposti a stipulare un contratto di affitto, poiché trattasi di soggetti vulnerabili a livello economico e sociale.

Numerose sono le esperienze virtuose di *Housing First* (HF) in Europa (Figura 1) che seguendo il modello americano e facendolo proprio, si sono distinte per l'alto tasso di successo. Primo tra tutti si cita il caso della Finlandia (Martinelli, Mininni, 2021) unico paese in cui il numero di *homeless* presenti si è fortemente ridotto

⁴ Docente del Dipartimento di psichiatria presso l'Università di New York.

⁵ Housing First Europe Hub <https://housingfirsteurope.eu/>

negli ultimi anni passando da 20mila a 4mila (Lilius, 2021). La politica applicata, definita “Väinölä Housing First”, è strutturata in modo tale da concedere agli utenti interessati un periodo di prova della durata di tre mesi al termine del quale è possibile stipulare un vero e proprio contratto di locazione per il quale contribuiscono, se possibile almeno parzialmente, al pagamento della somma pattuita. Il modello ha permesso a tutti gli utenti del servizio di vivere una vita dignitosa e sicura, lontana dalla strada, fornendo loro un servizio di assistenza psicologica garantita da un gruppo di professionisti del settore, attivo tutti i giorni finalizzato al reinserimento sociale.

Ulteriore progetto di HF adottato in Europa è il “CAMHF”, nato nel quartiere di Camden a Londra (Pleace, Bretherton, 2013). Il progetto prevede l’impiego di appartamenti privati in affitto, generalmente di piccole dimensioni e per brevi periodi aventi una sola camera da letto, cercati sul mercato immobiliare londinese e garantiti esclusivamente attraverso l’interazione diretta con agenti immobiliari e/o locatori, con un canone di locazione sufficientemente basso, il cui costo è coperto dall’assistenza sociale. Il programma ha fornito buoni risultati in termini di sostentamento abitativo, di salute, benessere e comportamento antisociale.

“Un Chez Soi d’abord” è il programma adottato in Francia (Housing First Europa, 2016), sperimentato nelle città di Lille, Parigi, Tolosa e Marsiglia. Esso offre a soggetti problematici (persone affette da disturbi psicologici e/o dipendenze di vario tipo che vivono per strada in condizioni precarie) l’accesso diretto all’abitazione senza nessuna ulteriore condizione determinante. Dal punto di vista abitativo, si tratta di alloggi privati, monocali e bilocali, offerti in locazione a prezzi calmierati, attraverso una pratica di affitto assistito secondo la quale le spese di affitto ed eventuali riparazioni sono coperte da un gruppo di cooperazione medico-sociale.

Il programma olandese “HVO-Querido Discus Housing First” è finanziato interamente dal Governo, pone una minore enfasi sull’orientamento al *recovery* e un maggior supporto ai soggetti senza fissa dimora con problemi di salute mentale e dipendenze. Tale modalità di supporto contribuisce fortemente all’aumento di interazione e inclusione sociale. Le modalità di supporto possono essere a lungo termine, presso sedi dell’organizzazione, o temporanee e a domicilio per affrontare la quotidianità, favorire l’interazione con altre persone o semplicemente per essere sostenuti nel percorso di reinserimento nel mondo del lavoro. L’approccio olandese ha registrato dati molto positivi negli ultimi anni.

Un ulteriore progetto europeo con un alto tasso di successo è “Casas Primeiro” in Portogallo, promosso da un’organizzazione non governativa senza fini di lucro che ha come obiettivo principale quello di offrire a persone senza dimora con problematiche di salute mentale, l’accesso diretto ad una casa individuale, indipendente e permanente (generalmente monocali), situata in una zona centrale della città di Lisbona. Le case prevedono una spesa di affitto compresa tra i 300 e i 350 euro al mese e vengono affittate da proprietari privati o agenzie immobiliari. L’idea alla base è quella di ricorrere ad una risorsa abitativa già presente nella comunità ed accessibile, riducendo al minimo la segregazione. L’utilizzo di una casa privata facilita il processo di integrazione del singolo partecipante alla comunità locale.

In Italia sono circa 70 i progetti di HF, distribuiti lungo tutta la penisola (Figura 2). Le sperimentazioni sul territorio nazionale sono attive sin dal 2014, anno in cui è stato fondato il *Network Housing First Italia*⁶³, diventata poi la principale rete nazionale per il contrasto al fenomeno degli *homelessness*. Inoltre, nel 2020 è stata istituita la *Community Italiana dell’Housing First* (HFI), uniformata alle politiche internazionali, fondata e gestita da fio.PSD che ha lo scopo di dare casa, esperienze professionali e soluzioni innovative ai soggetti che vivono in condizioni di grave marginalità adulta. I primi monitoraggi effettuati da fio.PSD su tutti i 70 programmi HF in Italia, hanno prodotto dati positivi: in media, in 8 casi su 10 la persona esce dall’isolamento, stabilizza il proprio benessere psico-fisico, si prende cura della propria salute, si impegna in attività di svago e in molti casi riprende i legami con familiari e amici. Ad accedere ai programmi di HF in Italia sono per il 70% italiani e per il restante 30% persone con cittadinanza straniera.

A Roma, un interessante progetto di HF è “Casa Sabotino”, promosso dall’associazione fio.PSD in collaborazione con la comunità cristiana di Sant’Egidio e finanziato dalla multinazionale statunitense CISCO. La politica attuata è basata sulla ricerca di appartamenti liberi dislocati nel tessuto urbano evitando i luoghi periferici e favorendo aree più centrali provviste di servizi di prima necessità. L’inclusione è incentivata attraverso la coabitazione di gruppi di circa 3-4 persone con un approccio di accompagnamento flessibile della durata di 18-24 mesi, al termine dei quali ogni gruppo-casa acquisisce indipendenza economica e sociale.

“Nyumba Housing”, invece, è il progetto nato a Torino, che prevede il riuso di una residenza ristrutturata nel 2016 con i fondi del bando housing della Compagnia di San Paolo. È una palazzina composta da 6

⁶ Network Housing First <https://www.housingfirstitalia.org/>

appartamenti dotati ognuno di servizi igienici e angolo cottura e diversi spazi condivisi. Il progetto è divenuto nel tempo un vero e proprio punto di riferimento per decine di coppie e famiglie in difficoltà.

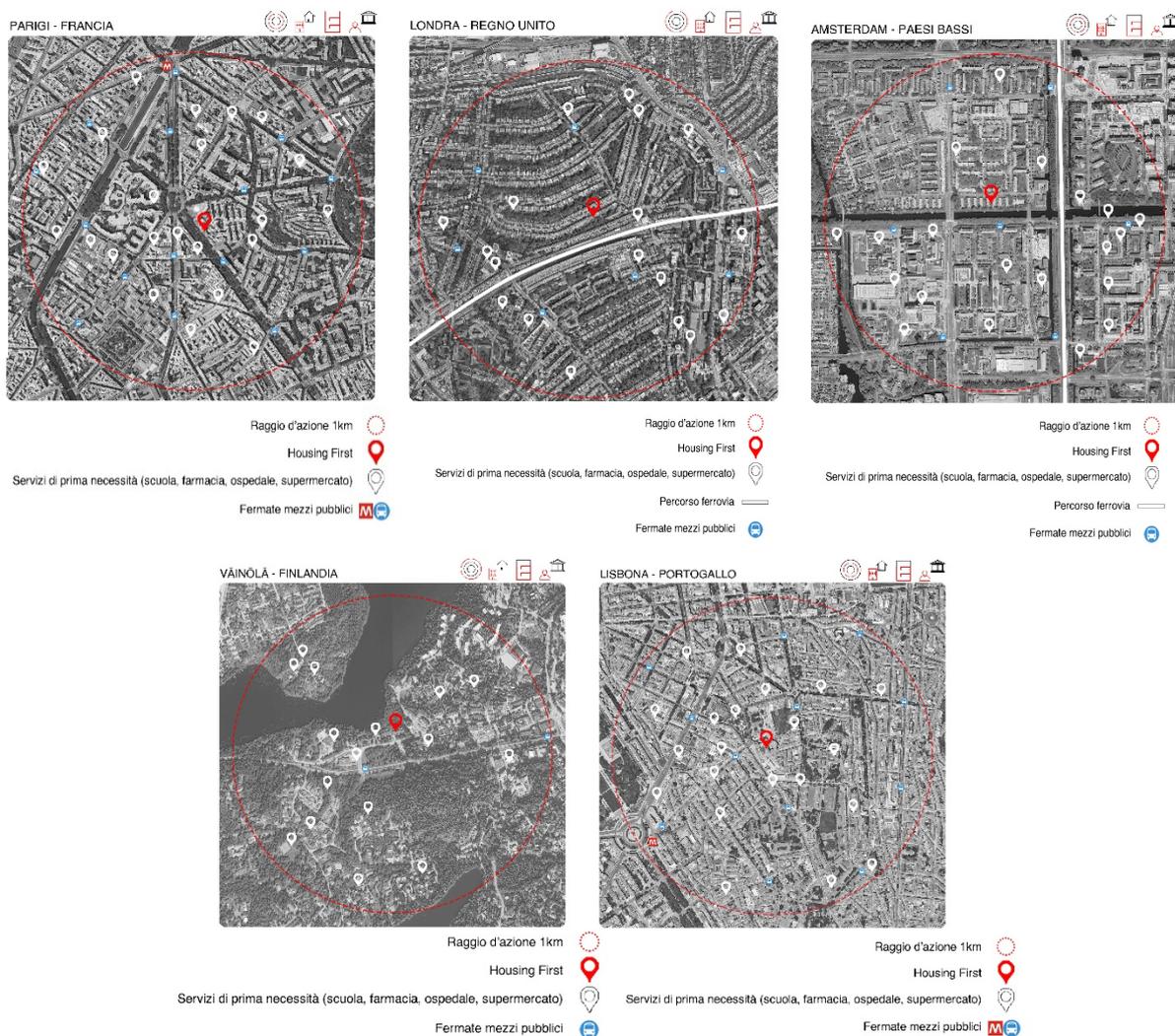


Figura 1 | Best Practices in Europa.

Fonte: Tesi di Laurea “Politiche e Progetto per l’Emergenza Abitativa a Foggia - Housing First come modello innovativo di intervento”, Politecnico di Bari, Facoltà di Architettura.

Esempio emblematico, è il programma di Bologna “Co-Bo”, progetto di HF italiano che ha riscontrato ottimi risultati per il contrasto alla grave emergenza abitativa. La città, definita progressista e con un ottimo associazionismo, adotta un modello basato sull’inclusione attiva del sistema del welfare locale. Nello specifico, il progetto, gestito dalla cooperativa Amici di Piazza Grande, fornisce 35 appartamenti, 8 pubblici e 27 privati, la maggior parte dei quali sono monocali e bilocali, ricercati e gestiti dalla stessa facendo da garante con dei veri e propri contratti di affitto a canone calmierato il cui importo varia in base alla possibilità economica del singolo individuo/famiglia. I requisiti fondamentali per la ricerca degli alloggi sono la vicinanza ai mezzi pubblici e ai servizi di prima necessità; la loro assegnazione viene suddivisa in base alle esigenze dei partecipanti. Il progetto bolognese, come i casi Europei, si basa sul modello americano; lo scopo è quello di completare al meglio il percorso di *recovery* e reintegro sociale, senza limiti temporali.

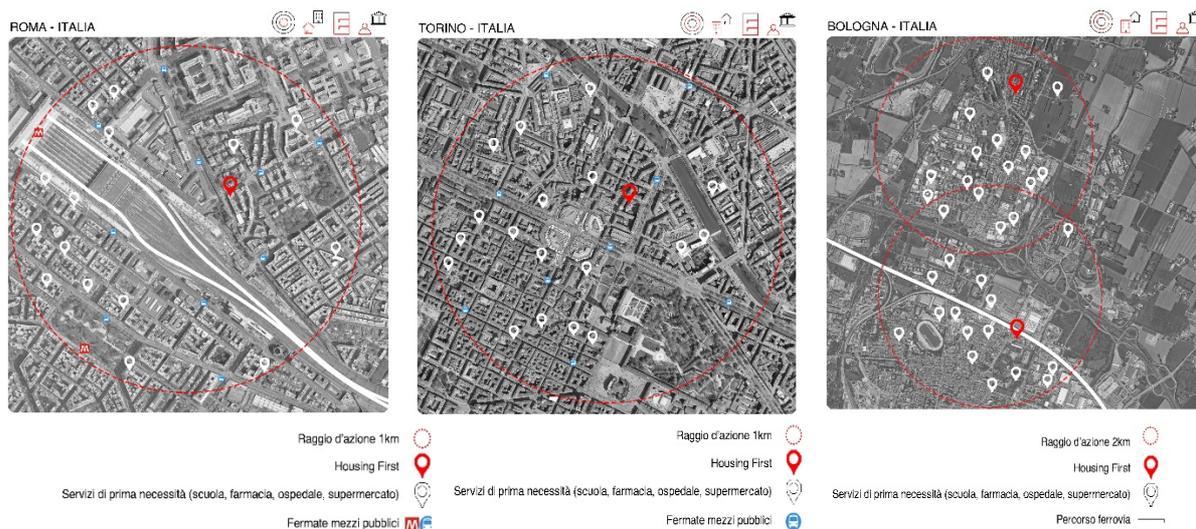


Figura 2 | Best Practices in Italia.

Fonte: Tesi di Laurea “Politiche e Progetto per l’Emergenza Abitativa a Foggia - Housing First come modello innovativo di intervento”, Politecnico di Bari, Facoltà di Architettura.

Si riporta di seguito una tabella comparativa dei casi analizzati (Tabella 1), non esaustivi ma esemplificativi dei requisiti, dei servizi e dei benefici offerti dalle virtuose soluzioni brevemente descritte.

Tabella 1 | Best Practices a confronto, i casi in Europa e i casi in Italia.

Nazione	Città	Anno	Nome del progetto/ politica	N° senza tetto	Servizi offerti	Principali benefici
Finlandia	Väinölä	2014	Väinölä Housing First	35	-alloggio temporaneo -supporto psicologico -aiuto economico -sostegno per attività ricreative	-riduzione del danno -diritto di scelta -abitare sicuro -benessere fisico e mentale -autonomia personale
Regno Unito	Londra - Camden	2017	CAMHF	72	-alloggio temporaneo -supporto psicologico -mediazione verso i servizi del lavoro -aiuto economico	-riduzione del danno -diritto di scelta -coinvolgimento attivo -abitare sicuro -benessere fisico e mentale -autonomia personale
Francia	Parigi, Lille, Tolosa e Marsiglia	2016	Un Chez Soi d'abord	353	-alloggio temporaneo -supporto psicologico -sostegno per attività ricreative	-riduzione del danno -diritto di scelta -coinvolgimento attivo
Paesi Bassi	Amsterdam	2005	HVO-Querido Discus Housing First	275	-alloggio temporaneo -supporto psicologico -aiuto economico -sostegno per attività ricreative	-riduzione del danno -diritto di scelta -coinvolgimento attivo -abitare sicuro -benessere fisico e mentale
Portogallo	Lisbona	2009	Casas Primeiro	74	-alloggio temporaneo -supporto psicologico -mediazione verso i servizi del lavoro -aiuto economico	-riduzione del danno -diritto di scelta -abitare sicuro -benessere fisico e mentale

Italia	Roma	2022	Casa Sabotino	40	-alloggio temporaneo -supporto psicologico -mediazione verso i servizi del lavoro -aiuto economico -sostegno per attività ricreative	-riduzione del danno -diritto di scelta -coinvolgimento attivo -abitare sicuro -benessere fisico e mentale -autonomia personale
Italia	Torino	2022	Nyumba Housing	–	-alloggio temporaneo -supporto psicologico -mediazione verso i servizi del lavoro -aiuto economico -sostegno per attività ricreative	-riduzione del danno -diritto di scelta -coinvolgimento attivo -abitare sicuro -benessere fisico e mentale -autonomia personale
Italia	Bologna	2011	Co-Bo	75	-supporto psicologico -mediazione verso i servizi del lavoro -aiuto economico -sostegno per attività ricreative	-riduzione del danno -diritto di scelta -coinvolgimento attivo -abitare sicuro -benessere fisico e mentale -autonomia personale

3 | L'emergenza abitativa a Foggia. Prospettive e modelli possibili di intervento

Attualmente, in Puglia, non si registrano dei veri e propri progetti di HF. La città di Foggia, ad esempio, sebbene caratterizzata da forte emergenza abitativa e disagio, non ha avviato ancora nessuna iniziativa in questa direzione.

Stando a pubblicazioni di cronaca⁷⁴ riguardanti il tema dell'abitare e il numero di *homeless* presenti in Italia, Foggia si colloca tra le città con maggior disagio abitativo (presenta tutte le categorie ETHOS su citate). Secondo l'ISTAT gli *homeless* a Foggia e provincia sono 3.521, di cui la maggior parte sono uomini, 1.800 sono di età compresa tra i 18 e i 34 anni (Figura 3).

Tra le principali cause del problema dell'emergenza abitativa a Foggia si cita la sottostima del fabbisogno abitativo, che ha causato negli anni varie anomalie nell'accesso agli immobili di Edilizia Residenziale Pubblica, in una città incapace di attuare l'integrazione di funzioni, tra abitare e servizi. Il disagio abitativo nella città di Foggia è stato causato inoltre, dal perdurare della crisi economica ed occupazionale, che ha comportato la perdita del lavoro e/o la chiusura di molte attività artigianali, con conseguente riduzione del reddito per molte famiglie e l'impossibilità di far fronte ai canoni di locazione/rate di mutuo dei rispettivi alloggi, esposte così al rischio improvviso di sfratto per morosità o perdita dell'alloggio. La richiesta di edilizia sociale è marcatamente incrementata da tali situazioni, ma si scontra con il limitato numero di alloggi accessibili disponibili. Attualmente si contano numerosi raggruppamenti isolati di cittadini che vivono in abitazioni fatiscenti, alloggi impropri e immobili occupati. Molti sono gli esempi di cittadini che trovano ospitalità in abitazioni prefabbricate, fredde e insicure, tra macerie, animali e sporcizia. Il Comune e la Regione Puglia sono intervenuti negli ultimi anni su certe situazioni al limite, sgomberando alcune zone della città, come i *containers* installati in Campo degli Ulivi, e sanificando strutture e immobili illeciti, come quelli in Via del Salice, ma ancora molto c'è da fare per ripristinare un equilibrio tra domanda e offerta. Nonostante i buoni propositi, tutte le azioni svolte non hanno ad oggi ridotto la crescente emergenza abitativa della città.

A partire dalle premesse, e in allineamento con le direttive europee, l'PHF rappresenta una politica idonea al superamento di molti disagi presenti a Foggia, integrando i servizi di HF al sistema di assegnazione degli alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica. Nello specifico, il progetto "Co-Bo" di Bologna su citato mostra molteplici aspetti adatti e facilmente replicabili nella realtà foggiana: la gestione del Terzo Settore⁸ in collaborazione con il Comune, la vicinanza degli alloggi ai mezzi pubblici e ai servizi di prima necessità, l'offerta mista pubblico-privata. A Foggia, infatti, il Terzo Settore è molto presente e fortemente attivo da diversi anni; gestisce servizi di *welfare* istituzionale (alfabetizzazione, assistenza sanitaria, centro diurno e notturno, distribuzione dei pasti, igiene personale, orientamento legale, ecc.) e promuove la tutela del bene

⁷ Pubblicazioni di Cronaca - <https://www.fanpage.it/roma/roma-e-la-citta-con-piu-senzatetto-ditalia-oltre-22mila-le-persone-che-non-hanno-una-casa/>

⁸ Il Terzo Settore è un insieme di Enti che agiscono in diversi ambiti, dall'assistenza alle persone con disabilità alla tutela dell'ambiente, dai servizi sanitari, sociali e assistenziali all'animazione culturale.

comune e la salvaguardia dei diritti negati; ciò rappresenta per le politiche di *recovery* e accompagnamento un supporto cruciale.

Possibili proposte per Foggia guardano a due modelli diversi, ma entrambi orientati al riuso del patrimonio esistente: una soluzione di residenzialità diffusa per gli *homeless*, fortemente integrata ai tessuti esistenti, e quindi inserita nel contesto urbano consolidato e servito, e un secondo modello, concentrato, orientato alla *mixité* dei target e alla progettazione di servizi interni all'edificio, utili all'integrazione sociale e occupazionale e alla creazione di comunità.

Nello specifico, si propone il progetto diffuso per i rioni Candelaro e Borgo Croci, o nord ovest di Foggia, quartieri problematici per disagi abitativi e sociali, ma serviti da *facilities* e mobilità. La proposta è quella di agire su un modello diffuso e fortemente integrato alla città, fornendo soluzioni abitative pubbliche e private di differenti metrature, rispondenti ai soggetti profilati. In questo caso, l'interazione tra istituzioni pubbliche, terzo settore e mercato immobiliare è centrale per garantire una corretta gestione del sistema.

La soluzione concentrata orientata all'abitare sociale nelle diverse forme, riguarda il recupero e la riqualificazione di un complesso storico esistente. Nello specifico, in accordo con le istituzioni locali, si propone la rifunzionalizzare dell'Ex Distretto Militare, da destinare a *Student Housing* (per il 90% dei posti alloggio) e ad appartamenti per l'*Housing First* (per il 10%), unitamente alla progettazione di una serie di servizi e spazi comuni, interni all'edificio ma aperti ai residenti e alla comunità. Tale progetto sebbene sfidante, ha il pregio di favorire la creazione di un tessuto sociale costituito da una varietà di redditi, di età, di situazioni lavorative e di classi di appartenenza. L'obiettivo è quello di comporre una nuova comunità solidale di persone, con bisogni diversi ma potenzialmente complementati.



Figura 3 | Senza dimora nei pressi della stazione centrale di Foggia.
Fonte: foto degli autori.

4 | Note conclusive

L'HF tenta di preservare la dimensione di giustizia sociale offrendo ai bisognosi accesso immediato all'alloggio come giusta ed equa opportunità di cambiamento, tentando di ridurre le situazioni di disagio/danno (uso di droga, alcool, malattie psichiatriche, ecc.) (Housing First Europe, 2016). Partendo dunque dall'assunto che la casa è un diritto umano di base, l'HF rappresenta un'opportunità strategica e un modello innovativo per superare i crescenti disagi abitativi emergenziali multi-fattoriali della penisola.

È un programma *evidence-based*, motivo per cui il contributo ha guardato ai casi studio più emblematici in Europa (Väinölä, Amsterdam, Londra, Lisbona, Parigi, Roma, Torino e Bologna), tentando di valutare le possibili declinazioni del modello in un contesto locale caratterizzato da importanti fenomeni di emergenza abitativa, ossia il comune di Foggia, in Puglia.

I casi analizzati hanno mostrato i molteplici benefici derivanti dall'adozione del modello: stabilità abitativa, miglioramento della salute mentale, riduzione delle dipendenze e miglioramento della qualità della vita.

Sebbene negli ultimi anni la strategia si stia diffondendo velocemente anche a livello nazionale, non tutti i Comuni pugliesi ne sono a conoscenza, e ancor meno hanno presentato iniziative. L'esperienza di Foggia è un caso esemplificativo: il debole governo del territorio, la mancanza di una politica abitativa nazionale e locale attenta ai bisogni, e le difficoltà delle Agenzie Regionali per la Casa e l'Abitare, che in assenza di finanziamenti non riescono a rispondere alla domanda crescente di Edilizia Residenziale Pubblica (Mangialardi, 2023), sono condizioni che non permettono di far fronte ai disagi abitativi, acuti e diversificati negli ultimi anni e non consentono di intraprendere politiche innovative di contrasto al fenomeno dei senzatetto.

Affinché si possa garantire il diritto alla casa è necessario riorganizzare le politiche abitative andando oltre le azioni di contenimento provvisorie delle emergenze abitative. Servono dunque politiche di prevenzione, regolazione e redistribuzione elaborando una buona strategia omnicomprensiva e una integrazione tra i vari settori sia sul piano dei livelli locale-nazionale sia tra le differenti sezioni che compongono i servizi cittadini. È fondamentale far confluire verso un'unica direzione gli obiettivi e le azioni delle istituzioni statali, delle associazioni profit e no-profit, designando una cabina di regia che diriga i vari attori coinvolti, unendo personale, energie e risorse.

I progetti proposti per Foggia afferenti ai due modelli, diffuso e concentrato, tentano di replicare il modello vincente di Bologna grazie al supporto del Terzo Settore e alle relazioni tra istituzioni e di rispettare gli otto principi chiave del suo fondatore (FEANTSA, 2016). I casi pilota descritti sono semplificativi di modelli possibili anche in altri contesti locali, con problematiche, fabbisogni e situazioni di contesto assimilabili.

Tale studio assume valore empirico ed operativo, essendo l'HF tra le politiche che la Regione Puglia ha identificato in tema di disagi abitativi, riconoscendone l'importanza e la necessità, destinando specifiche linee di finanziamento nella nuova programmazione PO FESR 2021 – 2027 (per le persone senza dimora e per il contrasto alla grave emarginazione adulta). In Italia la visione è purtroppo ancora emergenziale, sebbene il PNRR ha in programma di stanziare 450 milioni di euro per servizi di housing temporaneo e progetti di HF per la presa in carico, per almeno sei mesi, di oltre 25 mila persone che vivono in condizioni di grave deprivazione materiale.

La ricerca ha il limite di aver presentato brevemente i casi e le proposte progettuali. Lavori futuri saranno orientati alla migliore definizione dei progetti e alla estrapolazione di linee guida locali.

Attribuzioni

Il contributo è frutto di una riflessione comune degli autori. In particolare si devono a G. Mangialardi i paragrafi “1 | Housing First. Note Introduttive” e “4 | Note Conclusive”; a D. Pitrelli e G. P. Dinielli i paragrafi “2 | Housing First in Europa. Casi a confronto” e “3 | L'emergenza abitativa a Foggia. Prospettive e modelli possibili di intervento”.

Riferimenti bibliografici

Amore K., Baker M., Howden-Chapman P. (2011), *The ETHOS Definition and Classification of Homelessness: An Analysis*, Università di Otago, Wellington, Nuova Zelanda.

<https://www.feantsaresearch.org/download/article-1-33278065727831823087.pdf>

Associazione Amici di Piazza Grande Onlus, *From Street To Home*, 2014.

<https://www.piazzagrande.it/wp-content/uploads/2012/12/progetto-Housing-First-3.0.pdf>

Cortese C. (2016), *Scenari e pratiche dell'Housing First*, Franco Angeli Edizioni, Milano.

Comune di Bologna, *Tutti a casa, un Nuovo Modello di Accoglienza delle Persone Senza Dimora*.

- http://www.comune.bologna.it/media/files/piazza_grande__17_ottobre.pdf
Pleace N., Bretherton J. (2013), *Camden Housing First A Housing First Experiment in London*, Centre for Housing Policy, The University of York
<https://www.york.ac.uk/media/chp/documents/2013/Camden%20Housing%20First%20Final%20Report%20NM2.pdf>
- FEANTSA (European Federation of National Organisations Working with the Homeless), Guida all'housing first – fio.PSD (Federazione Italiana Organismi per le Persone Senza Dimora), 2016.
https://www.feantsa.org/download/hfg_it7633863713325005131.pdf
- Housing First Europa (2016), *Guida all'Housing First Europa*.
https://www.feantsa.org/download/hfg_it7633863713325005131.pdf
- Lilius J., (2021), *Accessibilità abitativa: il caso di Helsinki*. In Città Sostenibilità Resilienza. L'urbanistica italiana di fronte l'Agenda 2030, Martinelli N., Mininni M. (a cura di), Donzelli Editore, Roma, pp. 87-92.
- Mangialardi G. (2023), *Gestione dell'abitare tra azione pubblica e nuove politiche urbane*, Libria, Melfi.
- Martinelli N., Mininni M. (a cura di, 2021), Città Sostenibilità Resilienza. L'urbanistica italiana di fronte l'Agenda 2030, Donzelli Editore, Roma.
- Volker Busch-Geertsema, *Housing First Europe Final Report*, Germania, 2013.
https://www.giss-ev.de/filestorage/publikationen/finalreporhousingfirseurope_2013.pdf

Sitografia

- Casa Sabotino a Roma, disponibile su Binario95, sezione I Nostri Servizi.
<https://www.Binario95.It/casa-sabotino/>
- CAMHF modello inglese, disponibile su LondonxLondon, sezione HF.
<https://www.londonxlondon.com/alexandra-road-estate/>
- Mai più senzateo: il modello finlandese, disponibile su LaSvolta, sezione Diritti.
<https://www.lasvolta.it/2920/mai-piu-senzateo-il-modello-finlandese>
- Persona senza dimora in Italia, disponibile su fio.PSD, aree tematiche, sezione persone senza dimora.
<https://www.fiopsd.org/persone-senza-dimora/>
- Social Housing in Paris, disponibile su Domus, sezione Domus for Design.
https://www.domusweb.it/en/architecture/2016/01/19/inpace_architecture_social_housing_in_paris.html
- Sosteniamo, guidiamo e forniamo assistenza ad Amsterdam, disponibile su HVO-Querido, sezione HF.
<https://hvoquerido.nl/>

Prima la casa. Trieste come laboratorio di politiche per un abitare in affitto *affordable*

Elena Marchigiani

Università degli Studi di Trieste
DIA - Dipartimento di Ingegneria e Architettura
Email: emarchigiani@units.it

Elisa Mariavittoria Bertolini

Università degli Studi di Trieste
DIA - Dipartimento di Ingegneria e Architettura
Email: elisamariavittoria.bertolini@dia.units.it

Teresa Frausin

Università degli Studi di Trieste
DIA - Dipartimento di Ingegneria e Architettura
Email: teresa.frausin@dia.units.it

Valentina Novak

Università degli Studi di Trieste
DIA - Dipartimento di Ingegneria e Architettura
Email: valentina.novak.114@gmail.com

Abstract

Negli ultimi anni, le crisi che a più riprese hanno investito l'Europa hanno contribuito all'aumento delle condizioni di fragilità sociale ed economica di un numero crescente di persone. Non solo i nuclei familiari in conclamata povertà sono in aumento, ma i processi di impoverimento si vanno estendendo a una "area grigia" di popolazione in cui precarietà abitativa e lavorativa variamente si intersecano. A questa domanda sempre più pressante di alloggi in locazione – sociale e "molto sociale" – l'azione pubblica non riesce a fornire risposte adeguate. Tale situazione oggi appare particolarmente critica in Italia, dove le politiche per l'abitare in affitto e le procedure di approdo all'edilizia pubblica sono ancora principalmente rivolte a nuclei in situazioni socio-economiche connotate da una relativa stabilità. Per la fascia di bisogni riconducibili alla grave marginalità e le persone a rischio di *homelessness* persiste il ricorso a misure economico-assistenziali e a soluzioni abitative emergenziali. Partendo dall'approccio Housing First (HF) – nella sua accezione di set integrato di alloggi e servizi volti a contrastare il rischio di *homelessness* – il paper ragiona sulle sue possibili evoluzioni all'interno di un sistema integrato e strutturale di progettualità e politiche per un abitare in affitto *affordable*. L'occasione è data dai primi esiti di una ricerca condotta sul campo, attraverso il coinvolgimento di un'ampia platea di stakeholder locali. Il contesto è Trieste: una città di medie dimensioni, in cui una crescente emergenza abitativa si lega a peculiari dinamiche socio-demografiche ed economiche e a una significativa presenza di flussi migratori.

Parole chiave: housing, public policies, Trieste

1 | Quale abitare in affitto?

Negli ultimi anni, le crisi che a più riprese hanno investito l'Europa hanno contribuito all'aumento delle condizioni di fragilità sociale ed economica di un numero crescente di persone. Accedere a un alloggio in affitto a prezzi accessibili è difficile, e le spese per la casa impattano in maniera sempre più significativa sui bilanci di molti nuclei familiari.

Questi fenomeni sono evidenti in Italia, dove le politiche abitative per l'affitto e le procedure di accesso all'edilizia pubblica appaiono insufficienti e fortemente selettive. Nel caso dell'edilizia sovvenzionata (ERP), il target è in primis costituito da nuclei a basso reddito, ma in condizioni tali da garantire il regolare pagamento di una locazione (per quanto bassa); la richiesta di tempi prolungati di residenza e di lavoro in ambito regionale e comunale costituisce un ulteriore fattore limitante. Al di là di questo, l'offerta residenziale

pubblica risulta talmente sottodimensionata rispetto alla domanda da risultare un approdo problematico anche per chi ne avrebbe formalmente diritto.

D'altra parte, la fascia di bisogni riconducibili alla grave marginalità è programmaticamente esclusa dalle politiche abitative "normali". Per chi si trova in condizioni di forte disagio e di conclamata deprivazione (*homelessness*) persiste il ricorso a misure economico-assistenziali e a soluzioni emergenziali che di fatto «rischiano di fragilizzare piuttosto che estendere il diritto alla casa» (Tosi, 2017: 10).

È dai dati allarmanti che restituiscono questa situazione, e da una riflessione critica sui modi con cui essa è – e può essere – trattata da progetti e politiche abitative per un affitto *affordable*, sociale e "molto sociale", che traggono spunto le attività di ricerca in corso presso il Dipartimento di Ingegneria e Architettura dell'Università di Trieste (UNITS) restituite in questo scritto¹.

1.1 | Un campo dimenticato

In Europa, nel 2021, la quota di reddito disponibile dedicata ai costi della casa ha raggiunto una media del 19%; per le persone a rischio di povertà il 38% (EUROSTAT, 2023). L'aggravio di tali costi ricade principalmente su chi abita in affitto. Parallelamente, con un aumento del 70% dal 2009 al 2019, in Europa si stima che il numero di senzatetto che dormono all'addiaccio o in alloggi temporanei oggi si attesti attorno ai 700.000, con differenze significative tra i diversi stati (Fondation Abbé Pierre – FEANTSA, 2022; Housing Europe, 2023).

Anche se in Italia la componente di nuclei familiari che dispongono di una casa in proprietà è maggioritaria, il 20,5% del totale (5,2 su 26 milioni) vive in locazione. L'affitto prevale tra le famiglie meno abbienti (anziani, giovani single e coppie, genitori soli con figli, persone disoccupate o con background migratorio); di esse quasi la metà abita in condizioni di sovraffollamento (Freguja, 2022). Per 1,7 milioni di nuclei familiari, i costi dell'affitto incidono sul reddito per oltre il 30% (Nomisma-FederCasa, 2016)². Parallelamente, stando ai dati ISTAT, nel 2021 le persone registrate come senza dimora e senza un indirizzo fisso erano 96.197. Numeri che molto probabilmente sono destinati ad aumentare nel prossimo futuro³. Nel nostro Paese, a seguito della crisi finanziaria del 2008 e degli effetti della pandemia da COVID-19, in crescita è infatti il fenomeno dei *working poor* (Ficocelli, 2020) e, con esso, la diffusione e l'articolazione dei soggetti in condizioni di «vulnerabilità abitativa» (Bouillon *et al.*, 2015). Il riferimento è a fragilità sociali ed economiche che oggi colpiscono anche persone in precedenza appartenenti alla "classe media" (Hick, Pomati and Stephens, 2024). Le ragioni sono variamente indotte dalle trasformazioni socio-demografiche e del mercato del lavoro intervenute negli ultimi decenni: dai cambiamenti nella composizione della "famiglia" (come, ad esempio, l'aumento di nuclei unipersonali e di genitori single con figli); al maggior numero di persone il cui reddito subisce crolli improvvisi (dopo la perdita dell'occupazione, la separazione e il divorzio, il pensionamento e la diminuzione del potere d'acquisto del reddito, le emergenze legate a spese mediche e di altro tipo, ecc.). In tale quadro, l'insicurezza abitativa e quella occupazionale delineano una precarietà duplice e fortemente interconnessa (Desmond, Gershenson, 2016), che mette in difficoltà una "area grigia" sempre più estesa e diversificata della popolazione, comprendente anche chi non si trova ancora in condizioni di estrema criticità ma il cui reddito disponibile – intermittente e incerto – rende difficile l'accesso sia al mercato degli affitti privati (troppo costoso), sia all'offerta di alloggi pubblici (limitata e vincolata a rigide procedure di selezione). Man mano che l'area grigia si amplia, i confini tra i diversi gradi di povertà abitativa (dal disagio alla deprivazione) si fanno sempre più instabili e indistinti.

In Italia, a fronte di una crescente domanda di alloggi a un affitto sociale, la risposta delle politiche abitative appare del tutto carente per gli effetti di una progressiva ritrazione dell'intervento pubblico (si vedano, tra gli altri: Cognetti, Delera, a cura di, 2017; Cucca, Gaeta, 2018; Storto, 2018; Bricocoli, Sabatinelli, 2019; Bricocoli *et al.*, 2021). Il principale pilastro delle politiche abitative pubbliche per l'affitto è costituito dall'edilizia sovvenzionata (ERP). Dagli anni '90, la soppressione dei fondi della Gestione case per i lavoratori (GESCAL), l'avvio dei processi di alienazione del patrimonio disponibile (l. 560/1993), la trasformazione degli Istituti autonomi case popolari (IACP) in enti pubblico-economici e l'aziendalizzazione dei loro bilanci sono tra i fattori che hanno portato, da un lato, a una drastica diminuzione degli alloggi

¹ La ricerca ha preso avvio nel 2023 e si concluderà nel 2025; si inquadra in due progetti tra loro coordinati (cfr. Riconoscimenti). Il gruppo di ricerca di UNITS è coordinato da Elena Marchigiani e vede la partecipazione, oltre alle altre autrici del paper, di Sara Basso e Ilaria Garofolo.

² Come conseguenza, dal 2008, gli sfratti sono aumentati di circa l'8% all'anno; il 90% delle motivazioni sono legate a morosità (Nomisma-FederCasa, 2016; Freguja, 2022).

³ Non solo la quota di individui in povertà assoluta ha raggiunto il 10% (5,6 milioni) della popolazione complessiva, ma molte persone sono a rischio di povertà pur dichiarando di avere un'occupazione (11,5% su 23,3 milioni di lavoratori totali) (Caritas Italiana, 2023).

realizzati (da 18-20.000 unità annue negli anni '80, a un'oscillazione tra 9,000-4,000 negli anni 2000), dall'altro, all'alienazione di più di 210.000 alloggi tra il 1993 e il 2014 (più del 22% del patrimonio gestito in precedenza) (Federcasa, 2015; Storto, 2018). Il secondo pilastro delle politiche abitative è l'edilizia convenzionata; diretta a normare il mercato privato degli affitti, a partire dall'abolizione nel 1998 (l. 431) dell'equo canone, ha subito un'involuzione non meno significativa. Più recentemente, il cosiddetto «Piano Casa» e l'introduzione della definizione di «alloggio sociale» (o *housing* sociale) (dl. 122/2008 e dm. 22 aprile 2008) testimoniano l'estensione dei processi di finanziarizzazione al settore abitativo a regia pubblica (Dagnes, Salento, a cura di, 2022: 301 e ss.). Pur rivolgendosi esplicitamente a gruppi sociali appartenenti all'area grigia, l'attore pubblico limita nettamente il proprio ruolo: da un lato, all'attribuzione agli investitori privati di vari benefici normativi (come l'assimilazione agli standard urbanistici); dall'altro, all'erogazione di contributi economici attraverso la costituzione di fondi di investimento che hanno assorbito parte dei finanziamenti precedentemente destinati agli IACP. Di fatto, negli interventi di *housing* sociale, la proporzione tra alloggi a canone concordato (intesi come condizione temporanea), in affitto e in vendita, dipende in larga misura dal bilancio economico degli investitori, mentre la selezione degli inquilini si basa sull'entità e sulla stabilità del reddito.

Oggi, l'offerta di alloggi in affitto a prezzi accessibili è in sostanza principalmente fornita da una quota esigua e residua di edilizia sovvenzionata, pari a circa 700.000 alloggi gestiti dalle Aziende casa, ulteriormente ridotta dalle tante unità abitative sfitte per mancanza di manutenzione (il 14%). Le domande pendenti sono (sotto)stimate attorno a 650.000 (Bricocoli *et al.*, 2021). Parallelamente, per la crescente domanda “molto sociale” di persone in condizioni di conclamata povertà, le risposte vanno cercate al di fuori dei canali “ordinari” dell'affitto sociale, all'interno di forme di assistenza specializzate diverse da quelle previste per il resto della popolazione (Donzelot, 2005). Garantire ai poveri l'accesso a un alloggio dignitoso è generalmente inteso come un compito indiretto delle politiche pubbliche. L'azione pubblica normalmente si limita all'erogazione di aiuti sociali e di sostegno economico al reddito delle famiglie (e all'affitto sul libero mercato), mentre le soluzioni di emergenza abitativa per i senzatetto (ricoveri temporanei, dormitori e altre strutture di accoglienza, convivenze precarie, ecc.), spesso gestite con il supporto del terzo settore, dimostrano poca attenzione alla qualità spaziale. In questa prospettiva, la povertà è intesa come un ostacolo alla realizzazione di condizioni abitative dignitose, ma il ruolo che la casa può svolgere attivamente come fattore protettivo o compensativo passa in secondo piano (Tosi, 2017).

L'incapacità politica di rispondere in maniera strutturale alla crescente complessità, articolazione e variabilità nel tempo della domanda di alloggi in affitto, e il permanere di una netta separazione di target e procedure, approcci e soluzioni, sono tra i caratteri più evidenti delle misure contenute nel *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (PNRR). Su un totale di 235 miliardi di euro, sono circa 25,5 quelli dedicati all'abitare e segnati da una forte frammentazione: alloggi per studenti (circa 1 miliardo di euro); alloggi per anziani e disabili (500 milioni ciascuno); *housing* temporaneo e stazioni di posta per senza tetto (450 milioni); *housing* sociale e rigenerazione urbana (9 miliardi tra PINQUA, Programmi urbani integrati, Progetti di rigenerazione urbana); efficientamento energetico e sismico di edilizia pubblica e privata (di fatto la quota maggioritaria, pari a circa 14 miliardi) (Caritas Italiana, 2022). Nel PNRR mancano gli ingredienti necessari a una riforma strutturale delle politiche pubbliche (o a regia pubblica) per l'abitare in affitto: un aumento significativo dell'offerta; la costruzione di forti sinergie tra le risorse e le capacità di attori pubblici, privati, del terzo settore; l'integrazione tra abitazioni e servizi; la promozione di soluzioni gestionali e spaziali innovative.

Il numero crescente di nuclei familiari che oggi si trovano anche temporaneamente a rischio di vulnerabilità chiaramente evidenzia la debolezza di questi approcci. Inoltre, anche dal punto di vista della tenuta economica del sistema del welfare, appare insostenibile trattare una domanda sociale impoverita attraverso, da un lato, un abbassamento generalizzato degli affitti nei pochi alloggi ERP disponibili e, dall'altro, un aumento sempre più significativo dei sussidi finanziari erogati a persone in condizioni di emergenza. Ciò è ancora più vero se queste due soluzioni sono gestite da diversi settori all'interno di Comuni e Aziende casa, spesso in assenza di un coordinamento delle misure in materia di alloggi, accesso al lavoro, assistenza sociale e sanitaria, e senza sistemi di monitoraggio integrati con cui calibrare il sostegno materiale in relazione ai bisogni effettivi delle famiglie e alla loro reale capacità di sostenere i costi degli alloggi (sul mercato pubblico o privato degli affitti).

1.2 | Variazioni di grigio, nella domanda e nelle politiche abitative

Costruire risposte efficaci a una domanda in costante aumento di alloggi in affitto a prezzi accessibili da parte di un'area grigia della popolazione che sfugge a rigide e stabili categorizzazioni richiede un profondo ripensamento delle politiche abitative nel loro complesso: dalle regole e procedure di accesso all'edilizia

sovvenzionata; ai rapporti tra pubblico e privato nell'ambito dell'edilizia convenzionata e sociale; sino alle modalità di erogazione delle misure di assistenza socio-economica alle persone in difficoltà. Per fare questo occorre addentrarsi in una "area grigia delle politiche", in cui la mancanza di adeguati approcci e soluzioni per l'affitto *affordable* si emerge come una criticità, ma altresì sollecita e permette nuove sperimentazioni. In tale prospettiva, l'accezione corrente di *affordability* va messa in discussione. Ricondurla alla sola dimensione economica e al parametro del 30-40% come soglia massima di incidenza dei costi abitativi (prezzo, affitto, utenze, ecc.) sul reddito disponibile delle famiglie mostra evidenti limiti operativi (Haffner and Hulse, 2021; Peverini, 2023; Bricocoli, Peverini, 2024). In primis, la disponibilità di spesa di una famiglia (per la casa e altro) non può essere calcolata senza tenere conto delle differenze territoriali che connotano i modi con cui i servizi del welfare sono garantiti (sanità, garanzie sociali e misure di supporto economico, accompagnamento al lavoro, ecc.), l'entità della tassazione locale e, più in generale, i costi della vita. Difficile è inoltre applicare un'accezione puramente economica alle condizioni di persone con disagio multifattoriale, temporaneamente disoccupate o con un lavoro precario (Habitat for Humanity, 2024), per le quali la capacità di accedere a una casa e di sostenerne nel tempo i costi complessivi sfugge a parametri assoluti. In situazioni di fragilità (si pensi a individui rimasti soli, anziani e giovani, con figli a carico, in un difficile processo di inserimento/reinserimento lavorativo, o con un background migratorio), a giocare un ruolo fondamentale è spesso anche l'accesso a un insieme ampio e integrato di servizi di supporto e accompagnamento verso la costruzione di nuovi percorsi di vita e di autonomia; servizi che siano in grado di rispondere ad esigenze personali specifiche, e alla necessità di ricostruire reti di appartenenza a contesti spaziali e di comunità.

È proprio l'assunzione di un'accezione di *affordability* a 360° – attenta alle differenti dimensioni economiche, sociali e spaziali connesse all'accesso e al mantenimento della casa – a orientare le attività di ricerca sviluppate a Trieste. A guidarle è l'ipotesi che nuove progettualità e politiche per un abitare in affitto – *affordable* e a regia pubblica – possano essere definite lavorando negli spazi di intersezione tra domande e offerte abitative sociali e molto sociali, attraverso la costruzione di forti e stabili alleanze, da un lato, con altre misure del welfare, dall'altro, con le risorse materiali e immateriali, gli spazi, i servizi e i modelli di gestione di cui dispongono molti e diversi attori (dal pubblico, al privato e al terzo settore). È a partire da tali considerazioni che il secondo paragrafo del paper si concentra su alcuni principi alla base del modello *Housing First* (HF); un approccio in grado di fornire suggestioni teoriche e operative per ripensare azioni per un abitare in affitto *affordable*, più articolate e flessibili, a misura di una varietà di domande e bisogni a rischio di esclusione abitativa. L'applicazione di tali suggestioni orienta le modalità e i risultati delle attività di ricerca sul caso triestino restituiti nel terzo paragrafo. Le piste operative emerse offrono spunti per ragionare sulla costruzione di politiche per l'affitto anche a partire da progettualità incrementali (ma sinergiche), pluri-attore e pluri-risorse, connotate da un forte radicamento alla scala del quartiere; le riflessioni conclusive rilanciano la discussione su tali questioni.

2 | *Housing First*: dall'emergenza alla prevenzione

Alla base del modello HF è l'assunzione della casa come diritto individuale fondamentale; l'accesso a un alloggio è interpretato come condizione primaria e come ineludibile punto di partenza per la ricostruzione di nuove traiettorie di vita. In tal senso, HF si pone come alternativa al tradizionale *staircase approach*, che ancora informa le politiche sociali indirizzate alla grave marginalità, in cui la sistemazione in dormitori o rifugi temporanei e l'accesso a varie forme di assistenza sono concepiti come il primo *step* di un lungo percorso verso il raggiungimento (eventuale) di condizioni di autonomia abitativa (Pleace, 2016).

Nato negli anni '90 negli Stati Uniti, HF si diffonde come un modello efficace nell'affrontare condizioni di *homelessness*. Insieme all'uscita di alcuni report della Commissione Europea e alla realizzazione di casi isolati (European Commission, 2016), in Europa nel 2016 si costituisce il network *Housing First Europe*, su iniziativa della Federazione europea delle organizzazioni nazionali che lavorano con le persone senza dimora (FEANTSA, attiva dalla fine degli anni '80), e della Y-Foundation che già aveva sperimentato il modello HF in Finlandia (Housing First Europe Hub, 2024). Implementato a diversi livelli e con modalità più o meno strutturate a seconda dei contesti nazionali, HF si è dimostrato efficace nell'offrire alle persone senz'altro l'accesso ad appartamenti assistiti sia pubblici, sia reperiti sul mercato immobiliare privato (Pleace, Bretherton, 2013). Leggere HF come un modo per affrontare gravi situazioni di esclusione abitativa e limitare la permanenza in alloggi temporanei è però riduttivo. Non meno interessanti appaiono infatti le possibilità offerte sul piano della prevenzione attiva della condizione di *homelessness*, anche in riferimento alla possibilità di ridurre i costi (sociali ed economici) connessi al ricorso a soluzioni di emergenza (Jones *et al.*, 2022).

Grazie a una visione olistica, flessibile e “cucita” sulle esigenze dei singoli soggetti, nei percorsi HF, oltre alla casa, un ruolo cruciale è attribuito all’accompagnamento sociale e sanitario, alla formazione e all’avviamento al lavoro. Se però negli approcci assistenziali tradizionali l’accesso ai servizi di supporto è ancora generalmente legato alla rispondenza ad alcune condizioni e obblighi specifici (come l’astensione da alcool e droghe, la frequentazione di percorsi di supporto mentale o di formazione lavorativa), secondo l’approccio HF la casa deve venire offerta sempre e comunque, a prescindere da altri obblighi e condizioni. Mettere al centro le persone implica inoltre la proposta di modalità flessibili in termini sia di requisiti sia di durata temporale dei servizi erogati. La filosofia alla base di HF prevede che gli individui vadano ascoltati, per riconoscere loro la possibilità di scegliere e collaborare – in funzione delle proprie capacità e risorse – alla costruzione di un’adeguata combinazione di tipi e intensità di supporto; parallelamente, l’intento è di lavorare alla costruzione di legami comunitari locali, in cui i nuclei familiari (comunque composti) possano ritrovare stabilità, riducendo il rischio di scivolare in condizioni di *homelessness* (Pleace, 2016). Riassumendo, HF mette al primo posto la casa, ma non offre solo quella: la sua portata innovativa risiede in un ampio set di servizi correlati, volti a promuovere condizioni abilitanti l’autonomia delle persone e il suo mantenimento nel tempo.

In Italia, l’approccio HF ha trovato formale riconoscimento già da una decina d’anni, con l’emanazione delle *Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia* (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2015) e, ancor prima, grazie all’opera di sensibilizzazione e di formazione svolta dalla Federazione Italiana Organismi per le Persone Senza Dimora (fio.PSD) che, già nel 2014, ha portato alla costituzione della community italiana dell’Housing First (fio.PSD, 2024a). Questo lavoro ha trovato riscontro in un aumento significativo di progetti attivi sul territorio nazionale⁴. Nonostante l’interesse diffuso da parte di associazioni, amministrazioni e operatori, nel nostro Paese l’applicazione territoriale di HF è però ancora puntuale e legata a progettualità isolate: manca infatti una politica nazionale che stabilizzi tale approccio dal punto di vista dei finanziamenti e delle modalità di gestione a livello locale. Passaggi, questi ultimi, importanti per fare sì che, da modello specifico e settoriale, esso possa rientrare a pieno titolo nel quadro delle politiche abitative e delle loro diverse declinazioni. In tal senso, le raccomandazioni contenute nel *Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali 2021-2023* (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2021) e i fondi che il PNRR destina ad HF costituiscono un passo avanti, ma insufficiente alla stabilizzazione e ulteriore evoluzione di tali pratiche. Ancora una volta mancano indicazioni sul reperimento degli alloggi, a cui peraltro si accompagnano alcuni significativi travisamenti: la limitazione a 24 mesi della durata dei progetti, in contraddizione con i principi di HF di flessibilità e attenzione alle esigenze della persona; l’assenza di un riferimento al terzo settore e al suo ruolo chiave nel costruire e consolidare reti territoriali tra soggetti pubblici e privati (Casalino, Bergamaschi, 2022).

3 | Trieste: un dialogo aperto per immaginare nuove progettualità

Guardare ai principi del modello HF e alla loro applicazione è tra le prime mosse della ricerca-azione – intesa come pratica sul campo, riflessiva e interattiva (Schön, 1984) – avviata a Trieste.

Lo studio si è dapprima concentrato sull’analisi di condizioni contestuali che evidenziano: da un lato, una domanda pressante, sociale e molto sociale, di alloggi a un affitto *affordable*; dall’altro, la presenza di un insieme di progettualità locali che – pur ricco di sperimentazioni – stenta a inquadrarsi in un sistema di politiche orientato e coeso, guidato da una chiara regia pubblica. Per approfondire questi aspetti, ulteriori mosse hanno riguardato l’avvio di una mappatura degli stakeholder locali e la costruzione di un dialogo con alcuni attori chiave del terzo settore (Caritas, la cooperativa sociale Lybra e l’organizzazione di volontariato Comunità di San Martino al Campo), che negli ultimi anni hanno implementato progettualità fondate sul modello HF, contribuendo a una loro graduale inclusione nelle misure promosse dall’Area Servizi e Politiche Sociali del Comune di Trieste⁵.

Dall’interazione con questi attori è emerso come la città possa offrirsi come un terreno di studio fertile per ragionare sull’ulteriore sviluppo di approcci *Housing First* e *Housing Led*.

⁴ In Italia oggi si registrano 74 progetti per circa un migliaio di persone assistite (fio.PSD, 2024b); nel 2019, i progetti erano 31 per un totale di 292 persone assistite (fio.PSD, 2020).

⁵ Dal 2024 è attiva una convenzione tra il Comune e questi soggetti del terzo settore per la co-progettazione di percorsi di accompagnamento all’autonomia abitativa di nuclei in condizioni di elevata marginalità, anche basati sui modelli *Housing First* e *Housing Led*. La differenza tra tali modelli generalmente (e riduttivamente) si misura nell’intensità e nella durata dei servizi rivolti all’inserimento abitativo (più elevate nel primo caso, meno nel secondo). Essa diviene tuttavia – come già sottolineato – più sfumata, difficilmente categorizzabile e inefficace quando messa alla prova delle crescenti pluralità e variabilità delle situazioni in cui ci si trova concretamente a operare.

A fronte di una drammatica carenza di alloggi in affitto disponibili (pubblici e privati) a costi abbordabili, ampliare il parterre degli interlocutori e rilanciare il dibattito sull'abitare a Trieste sono però sin da subito apparsi passaggi indispensabili. Come si vedrà nei prossimi paragrafi, la ricostruzione del quadro locale e la lettura critica delle sperimentazioni triestine, dialoghi allargati e interviste in profondità ad alcuni stakeholder dimostratisi particolarmente propositivi hanno aiutato a mettere in luce sia una generale difficoltà ad apprendere da pratiche pregresse e in corso, sia alcune opportunità e questioni rilevanti su cui costruire nuove progettualità.

3.1 | Condizioni e reti ancora implicite

Posta sul confine Italo-sloveno, Trieste è una città di medie dimensioni (oggi conta poco meno di 200.000 abitanti), in cui è possibile indagare tendenze e sfide sociali, demografiche ed economiche comuni a molte altre realtà urbane “intermedie” italiane ed europee (Lanzani, 2024). Pur non avendo ancora raggiunto livelli estremi, i processi di marginalizzazione sociale e disagio abitativo qui urgentemente sollecitano nuovi approcci e soluzioni.

Per quanto riguarda la struttura demografica, Trieste è una città in forte transizione: il calo della popolazione e il suo invecchiamento presentano trend al di sopra della media nazionale⁶; di recente, l'intensificarsi dei flussi migratori sulla rotta balcanica ha comportato un aumento delle presenze di stranieri “in transito”⁷, parallelamente è cresciuta la popolazione straniera residente⁸; il numero rilevante di studenti e ricercatori⁹ si somma al progressivo aumento di arrivi turistici¹⁰. Dal punto di vista dell'offerta abitativa, i dati (per quanto frammentari e incerti) relativi agli asset pubblici e privati sfitti appaiono allarmanti¹¹; il vasto patrimonio di edilizia pubblica sovvenzionata presente in città è in larga parte vetusto, segnato da forti criticità dal punto di vista dell'efficienza energetica, dell'adeguatezza spaziale e di una diffusa presenza di barriere architettoniche¹². Per quanto attiene alla domanda, molte e in costante aumento sono le richieste inevase nella graduatoria dell'Azienda territoriale per l'edilizia residenziale di Trieste (ATER)¹³; il costo degli affitti sul mercato privato sta diventando proibitivo, per i processi di turistificazione e il significativo spostamento dell'offerta sulle locazioni a breve termine.

Queste condizioni delineano i tratti di una questione abitativa sempre più grave e complessa, che va gestita su più fronti e in maniera integrata. Se diverse e significative sono le progettualità locali che, negli ultimi anni, si sono variamente attivate per sperimentare nuove soluzioni (fig. 1), non meno rilevanti sono le criticità che si oppongono ai loro ulteriori sviluppi.

Un primo insieme di criticità consiste nella mancanza di un quadro conoscitivo e strutturato della domanda e dell'offerta per l'abitare, di chiari indirizzi e risorse per l'attuazione di politiche e progetti, e di occasioni per la loro co-pianificazione con i tanti stakeholder già attivi.

Un'occasione mancata è, in tal senso, quella offerta dalla *lr. 1/2016, Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle ATER*. Riconoscendo il diritto alla casa come un valore primario e un fattore fondamentale per l'inclusione, la coesione sociale e la qualità della vita, la legge intende favorire la promozione di tutte le forme di intervento (affitto e proprietà, edilizia sovvenzionata, convenzionata e agevolata). L'obiettivo è di mettere a sistema le misure e le politiche abitative a regia pubblica, attraverso una più decisa governance territoriale. Per raggiungere questo intento, sono previsti diversi strumenti e processi integrati: una commissione e un osservatorio regionali sulle politiche abitative; sportelli “risposta casa” locali per la raccolta e il confronto dei dati su domanda e offerta; tavoli territoriali composti da attori pubblici, privati e sociali, finalizzati a rappresentare i bisogni dei diversi contesti e a co-ideare progetti innovativi finanziati da fondi regionali annuali (Marchigiani, 2015). Tuttavia, la principale debolezza della legge regionale risiede proprio nella sua attuazione. In generale, né l'osservatorio regionale né gli sportelli “risposta casa” sono operativi. Inoltre, a Trieste, il tavolo territoriale ha funzionato in modo intermittente, passando nel tempo sotto la direzione di

⁶ Nell'ultimo decennio il calo della popolazione ha raggiunto -4,45% (la media nazionale è -1,15); l'indice di vecchiaia oggi si attesta su 271,3 (193,1 in Italia) (dati: Anagrafe del Comune di Trieste, 2022; ISTAT, 2024).

⁷ Tra gennaio e settembre 2023 sono stati registrati più di 12.000 arrivi; circa il 13% si è fermato a Trieste (ICS, 2023).

⁸ A dicembre 2023 la popolazione straniera ha raggiunto il 12,49%, dato che nel 2001 era pari all'8% (dati: Comune di Trieste).

⁹ Nell'anno accademico 2022/23, gli studenti iscritti all'Università di Trieste erano 18.710 (dati: UNITS, 2024); a essi si aggiungono i numerosi docenti e ricercatori afferenti alle tante strutture di ricerca presenti in città.

¹⁰ Nel 2023, la regione Friuli Venezia Giulia ha registrato complessivamente 10 milioni e 62 mila presenze turistiche (+6,9% rispetto al 2022 e +10,6% rispetto al 2019) (dati: Regione FVG, 2024).

¹¹ Su 113.280 unità registrate nel 2021 solo 99.780 risultavano occupate (dati: ISTAT, 2021); la quota di alloggi sfitti era quindi pari a circa il 12% (12.000, di cui 10.000 privati e 2.000 di proprietà di ATER) (Novacco, 2020).

¹² Circa la metà del patrimonio di edilizia sovvenzionata ha più di 50 anni e in molti casi non è mai stato adeguato (ATER, 2021).

¹³ La stima è superiore a 3.000 (D'Amelio, 2024).

diversi settori del Comune (dal patrimonio al sociale), e venendo programmato solo occasionalmente in relazione a una altrettanto discontinua disponibilità dei fondi della Regione dedicati a progetti innovativi. Di fatto, il Comune ha perso l'occasione di svolgere un ruolo di regia nel campo della casa, lasciando la gestione degli alloggi pubblici in affitto (compresi i circa mille di sua proprietà) all'ATER; una gestione economica e patrimoniale che si sta facendo sempre più complicata sia per la scarsità di finanziamenti regionali per manutenzione dell'esistente e nuove realizzazioni, sia per l'aumento delle morosità da parte degli inquilini. Parallelamente, un insieme variabile di soggetti del privato sociale e altri enti del terzo settore collabora con il Comune nell'offerta di alloggi a canone sociale e molto sociale; spesso tuttavia questo avviene sulla base di accordi specifici, che prevedono anche il diritto d'uso di alloggi pubblici, senza un inquadramento in visioni comuni e in obiettivi di lungo periodo. Una generale difficoltà nel "fare rete" tra diversi soggetti e attori portatori di competenze e saperi ha così di fatto contribuito a impedire l'*upscaling* delle pratiche innovative a oggi sviluppate all'interno di politiche più strutturate.

Per provare a superare tali difficoltà, la ricerca ha organizzato, ad aprile 2024, un primo tavolo di confronto e co-progettazione rivolto a intercettare i diversi attori locali coinvolti nella definizione e implementazione di politiche e progetti sulla casa (enti pubblici, privati e del terzo settore; organizzazioni sindacali; associazioni di piccoli proprietari; istituti e fondazioni con finalità economiche e sociali; rappresentanti delle comunità culturali e religiose presenti in città). A esso ha fatto seguito un secondo appuntamento a giugno 2024.

Tipologia	Progetti e casi selezionati	Patrimonio immobiliare	Alloggi	Periodo di riferimento	Principali stakeholders	
COABITAZIONI SOCIALI	Social housing	ex Sadoch	Riconversione di un sito industriale	83	dal 2019	Housing Sociale FVG
		Complesso Strada di Cattinara	Nuova costruzione	56	2019 (apertura cantiere) 2023 (in fase di completamento)	Housing Sociale FVG
	Condomini solidali	Condominio via Soncini	Edificio residenziale esistente	18	2012 (avvio iniziativa)	Comune di Trieste
		Condominio via dell'Istria	Edificio residenziale esistente	6	dal 2012 (avvio iniziativa)	Comune di Trieste
		Condominio via Manzoni	Ristrutturazione di edificio residenziale esistente	18	dal 2014 (inaugurazione)	ITIS
	Abitare supportato	Casa Rusconi	Edificio esistente	20	-	ITIS
		C.A.D. Villa Carsia	Edifici esistenti	6 palazzine di cui 3 di recente riqualificazione	2023 (conclusione lavori di riqualificazione di tre palazzine)	Comune di Trieste
	Comunità di mamme con bambini	VANESSA	Edificio esistente	1 alloggio (4 stanze)	-	Terzo settore (cooperativa Duemilauno)
	AUTORECUPERO ASSISTITO	"Ad Arte"	Auto-recupero	10 alloggi previsti (53 mq)	2016	Promosso da Comune di Trieste e ATER trieste co-finanziato dalla Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia Gestione sociale Cooperativa Lybra Kallipolis aps
	HOUSING FIRST		Unità esistenti	variabili (in base all'anno e al canale di finanziamento)	dal 2019	Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia Comune di Trieste Terzo settore (CARITAS, Lybra, San Martino al Campo)
AGENZIA SOLIDARIETÀ PER L'AFFITTO		Alloggi privati	-	2013 (Costituzione con Delibera Giunta comunale)	ATER Comune di Trieste Fondazioni (CRT, Casali, Caccia - Burlo) e altre rappresentanze economiche e immobiliari	

Figura 1 | Trieste. Una selezione di progetti innovativi. Elaborazione: V. Novak.

3.2 | Temi urgenti

Durante i tavoli, e in una serie di incontri successivi più mirati con alcuni partecipanti¹⁴, la discussione si è concentrata su tre questioni: i) come potenziare l'offerta di alloggi in affitto attraverso la messa in gioco di

¹⁴ Oltre a Caritas, Lybra, la Comunità di San Martino al Campo: ATER; Comune; Unione Piccoli Proprietari Immobiliari (UPPI); Fondazione Caccia-Burlo, un ente di beneficenza nato all'inizio del XX secolo e oggi ancora attivo nell'offerta abitativa per i poveri; ITIS, un'azienda pubblica di servizi alla persona, che in città ha promosso un progetto di co-housing e formule innovative di abitare solidale per le persone anziane.

patrimoni immobiliari (pubblici e privati) attualmente non utilizzati; ii) quali le condizioni che contrastano o abilitano l'uso di tali patrimoni per affitti sociali e molto sociali capaci di rispondere a una domanda in cui tendono a prevalere forme sempre più complesse di disagio; iii) quali le procedure di gestione in grado di garantire la sostenibilità economica e sociale di progettualità innovative. Dalla riflessione con gli attori locali, e da una lettura attenta di criticità e potenzialità dei progetti a oggi sviluppati, sono emerse alcune piste di lavoro.

Per quanto attiene alla smobilitazione di patrimoni privati sfitti, tornare a riflettere sull'Agenzia solidarietà per l'affitto – rilanciata dal Comune nel 2014 con la gestione di ATER – è emersa come una prospettiva strategica ma non priva di complessità. In città molti appartamenti di piccoli proprietari sono vuoti, spesso per la mancanza di risorse economiche per la ristrutturazione; ma, anche quando la loro qualità è troppo bassa per la domanda turistica, l'opzione prevalente è comunque di rivolgersi al mercato degli affitti, correndo il rischio di intraprendere lunghe e costose cause di sfratto. I motivi del fallimento dell'Agenzia comunale per l'affitto sono molteplici: il sostegno finanziario di una fondazione bancaria ha a malapena coperto la creazione di un primo limitato fondo di garanzia (per l'abbattimento degli affitti, la copertura di eventuali arretrati e danni); il processo di gestione (compresa la valutazione delle condizioni degli alloggi privati all'inizio e alla fine della locazione) è risultato troppo impegnativo per rientrare nel lavoro ordinario dell'ATER; in generale, la scarsa risposta dei proprietari ha indebolito la volontà politica di garantire l'abbattimento della tassazione locale. Per trasformare questa Agenzia in uno strumento efficace è necessario un ripensamento radicale dei suoi campi d'azione, attori, procedure finanziarie e operative (Daglio *et al.*, 2021). Un incentivo a passare dal mercato privato a quello sociale dell'affitto potrebbe essere un sostanziale sgravio dei proprietari sia dalle spese (ad esempio, per i necessari interventi di manutenzione e il pagamento delle imposte statali e locali), sia dai rischi legati a morosità e sfratti. Una proposta su cui è stata avviata la discussione è di affidare la gestione dell'Agenzia a soggetti del terzo settore, che prendano in “custodia” le abitazioni private e le loro spese complessive per l'intero periodo di locazione, sulla base di un accordo con il Comune, e con un sostegno almeno parziale da parte di fondi pubblici (compendiati da eventuali sgravi fiscali) per bilanciare i bassi affitti sociali e molto sociali percepiti. Per garantire il funzionamento di questa struttura appare infatti necessaria l'introduzione di soggetti capaci di svolgere il ruolo sia di intermediari tra proprietà private e obiettivi di interesse pubblico, sia di gestori in grado di farsi carico dell'intero progetto (dall'ideazione, all'attuazione degli interventi di messa a norma degli appartamenti, sino alla loro conduzione).

L'introduzione di soggetti intermedi appare ugualmente importante per la buona riuscita e l'ulteriore implementazione di processi di auto-recupero da parte degli inquilini di fabbricati e alloggi pubblici e privati. Anche in questo campo, a Trieste, sono già state avviate alcune esperienze dai cui successi ed errori si può apprendere. Da alcuni anni, l'ATER offre alle famiglie in graduatoria ERP la possibilità di realizzare piccoli interventi di auto-manutenzione in cambio di uno sconto sull'affitto. Questa soluzione si è dimostrata efficace per rimettere in gioco abitazioni sfitte che non necessitano di consistenti azioni di recupero e, perciò, ulteriormente implementabile. Più complesso è l'auto-recupero di interi immobili, sperimentato senza successo tra il 2014 e il 2016, su un edificio di proprietà comunale gestito dall'ATER (Marchigiani *et al.*, 2019). Uno dei principali motivi del fallimento è consistito nel non riconoscimento del diritto di superficie concesso alla cooperativa di abitanti come garanzia per l'erogazione del mutuo bancario necessario a coprire lo squilibrio tra i costi di ristrutturazione (pur ridotti dal lavoro dei futuri inquilini) e i fondi regionali specificamente erogati. Forse, anche in questo caso, parte dei problemi avrebbe potuto essere superata se tale diritto di superficie, il coinvolgimento dei residenti e l'intero processo di auto-recupero fossero stati gestiti direttamente da un soggetto del terzo settore, in grado non solo di offrire le necessarie garanzie in cambio della riscossione (almeno parziale) dei canoni da parte degli inquilini, ma anche di utilizzare il processo stesso di auto-recupero come occasione per organizzare percorsi di inserimento lavorativo, favorire l'acquisizione di nuove competenze e, più in generale, promuovere nuove forme di circolarità tra interventi sulla casa e sul lavoro.

L'invito a costruire più intense e continue sinergie tra gestione immobiliare e sociale appare una delle principali lezioni offerte anche dai tanti progetti di coabitazioni solidali sperimentati a Trieste, ma rimasti pratiche straordinarie ed episodiche. L'aumento delle fragilità personali, il dramma della solitudine e la mancanza di reti di mutuo aiuto, la presenza di *working poor* e di persone in condizioni di precarietà lavorativa rendono opportuno il ricorso a nuove forme di “coabitanza”. Le esperienze sviluppate mostrano un'interessante varietà di soluzioni spaziali e di contesti urbani, destinatari e promotori, finanziamenti e mescolanze di e con diversi tipi di servizi. Tuttavia, ciò che la loro indagine evidenzia è la comune difficoltà a creare un vero e proprio mix sociale, a causa del numero limitato di alloggi disponibili rispetto alla

domanda, ma anche della fatica a garantire un costante e attento processo di accompagnamento e supporto al raggiungimento e al rafforzamento (per quanto possibile) di condizioni di autonomia. Rispondere a una domanda sociale sempre più diversificata comporta infatti un lavoro complesso sulla flessibilità spaziale e temporale delle soluzioni offerte, sulla loro adattabilità a diverse traiettorie di vita e al loro mutare.

4 | Spazializzare l'*affordability*: la prospettiva dei quartieri solidali

Affrontare temi così complicati a una scala urbana e in assenza di un quadro strumenti e politiche già strutturato rischia di configurarsi come un'operazione tanto ardua da scoraggiare anche i fautori più convinti. Un fondamentale passaggio propedeutico appare infatti la costruzione di una conoscenza strutturata e integrata del patrimonio abitativo pubblico e privato, del suo stato di manutenzione, nonché della domanda e dell'insieme delle misure di assistenza economica e sociale più o meno direttamente rivolte alla povertà abitativa e al rischio di *homelessness*. Una possibile soluzione è l'istituzione di un osservatorio locale sull'abitare (di fatto il rilancio di quello già previsto dalla legislazione regionale), inteso non solo come strumento per integrare dati disponibili e specificamente prodotti, ma anche e soprattutto come luogo e pratica per attivare una solida rete di attori territoriali e per condividere nuove modalità e sinergie finalizzate a garantire l'accessibilità alla locazione. Chi potrebbe occuparsi dello sviluppo di questa operazione è una questione aperta. Forse l'Università, come sta accadendo altrove in Italia (Consorzio Cooperative Lavoratori di Milano *et al.*, 2024), ma comunque con un forte impegno di tutti gli stakeholder – e, principalmente, di quelli pubblici – ad affidarsi alla conoscenza interattiva che questa pratica può produrre, e a darle un'applicabilità concreta. Senza adeguate risorse economiche, e una forte continuità di intenti, simili operazioni rischiano infatti di avere vita breve.

A Trieste, date le attuali condizioni, oggi appare perciò più praticabile cercare di affrontare le tante questioni sin qui emerse in maniera sì sinergica ma a una scala più contenuta come quella di un quartiere. La scelta del contesto su cui indagare, nelle prossime fasi della ricerca, questa prospettiva operativa attraverso la costruzione di un progetto pilota è derivata dalla compresenza, all'interno di un rione semicentrale della città, di una varietà di risorse, materiali e immateriali (fig. 2). Il riferimento è a: immobili già utilizzati per forme di coabitazione; a fabbricati (non solo di proprietà pubblica) da ristrutturare; alla presenza di tante e diverse attrezzature e attività commerciali ma, soprattutto, di una pluralità di attori pubblici e del terzo settore¹⁵, intenzionati a mettere in rete le loro competenze ed esperienze nei campi dell'abitare in affitto sociale, molto sociale e di un'ampia serie di servizi ad essi connessi. Tra questi ultimi, un portierato sociale inteso come punto di contatto e ascolto con il quartiere e i suoi bisogni, e come luogo capace di attivare (grazie alla presenza giornaliera di alcuni volontari) sia la raccolta di proposte e progettualità sia l'organizzazione di eventi aperti alla comunità¹⁶.

¹⁵ Caritas, ITIS, Fondazione Caccia-Burlo e ATER.

¹⁶ Il portierato è stato avviato da ITIS che, nella propria sede localizzata nel cuore del quartiere, offre ulteriori attrezzature aperte a tutti i residenti (un bar, un auditorium, sale polifunzionali e una palestra). Quella del portierato è un'esperienza interessante, che per certi versi torna alle origini e alle finalità sociali e comunitarie del progetto *Habitat-Microaree* promosso dalla fine degli anni '90 da Azienda socio-sanitaria, ATER e Comune di Trieste (Marchigiani, 2022).

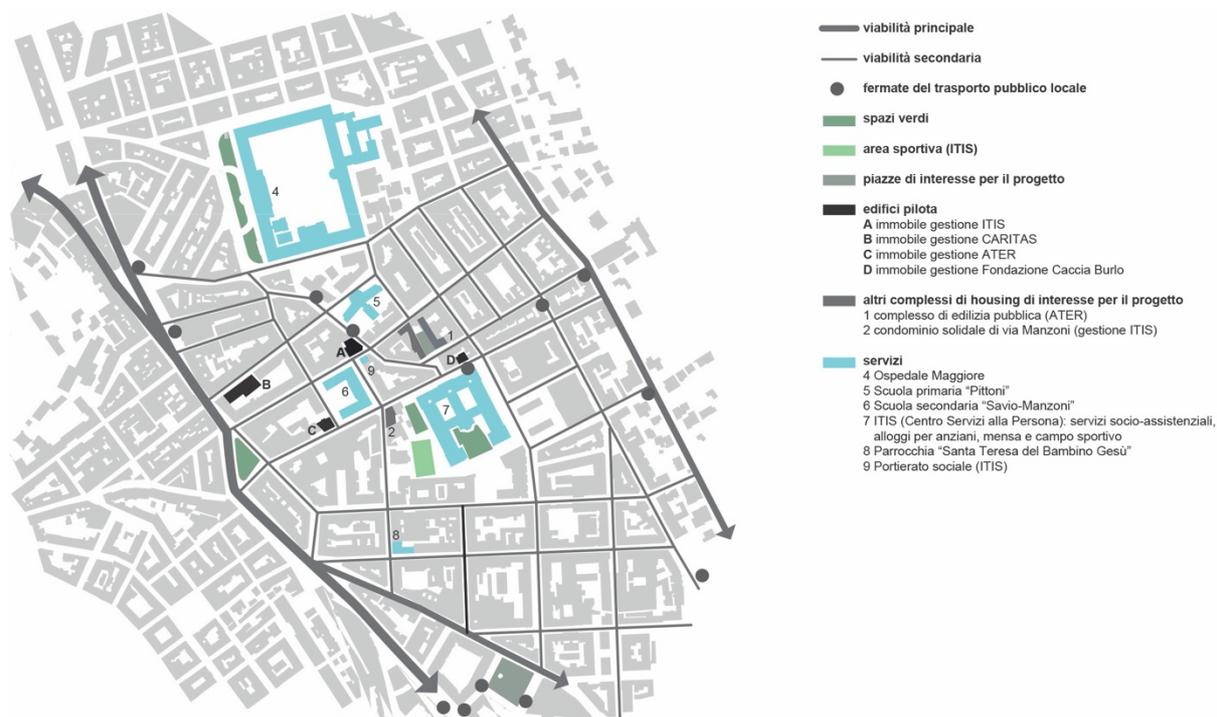


Figura 2 | Trieste. Barriera Vecchia come setting di un progetto pilota di quartiere solidale. Elaborazione: V. Novak.

Nello specifico, il quartiere identificato per il progetto pilota è Barriera Vecchia; fa parte di una delle circoscrizioni cittadine più popolate, connotate da una spiccata presenza di nuclei familiari di dimensioni ridotte e di popolazione straniera¹⁷. Diverse sono le criticità registrate dagli stakeholder locali, legate a questioni di convivenza tra persone con differenti background migratori, e a problematiche connesse a solitudine e marginalità (in particolare di persone anziane). Nel suo complesso, il quartiere è però ben servito e collegato al centro dal trasporto pubblico; se gli edifici spesso presentano problemi di accessibilità dovuti alla mancanza di ascensori, il telaio di percorsi e spazi aperti almeno potenzialmente si configura come un buon supporto alla mobilità pedonale.

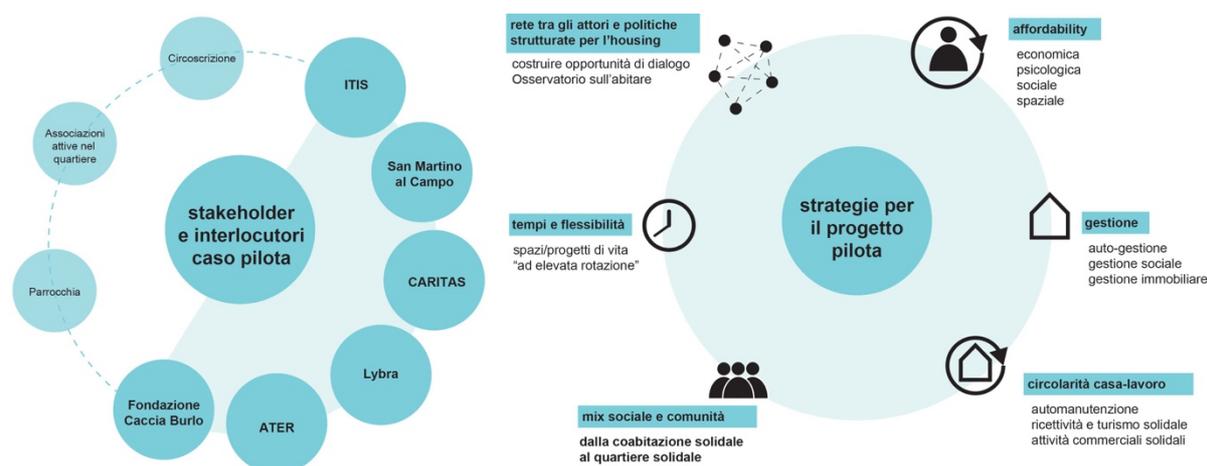


Figura 3 | Trieste. Attori e strategie di progetto per il quartiere solidale di Barriera Vecchia. Elaborazione: V. Novak.

Queste condizioni, unitamente alla tipologia e all'ubicazione degli immobili individuati come potenzialmente ristrutturabili per l'affitto, invitano a passare dall'idea di condominio solidale a quella più evoluta di quartiere solidale (fig. 3). Tale salto di scala costituisce un passaggio fondamentale, sotto diversi aspetti.

¹⁷ La dimensione media dei nuclei familiari è qui di 1,78 persone/nucleo (la media cittadina è comunque bassa, pari a 1,86); la percentuale di stranieri arriva al 22% (la media in città è del 12,5%) e si concentra nella fascia tra i 25 e i 55 anni (dati: Comune di Trieste, 2023).

In termini generali, immaginare un quartiere solidale permette di indagare la traduzione concreta del concetto di *location affordability*, integrandone le dimensioni spaziali, sociali ed economiche per contrastare «fenomeni di segregazione e di selezione progressiva, o *filtering-down*, della popolazione in base al reddito» (Bricocoli, Peverini, 2024: 60).

Da un punto di vista operativo, lavorare alla scala del quartiere aiuta infatti a realizzare un mix sociale e abitativo spesso difficile da raggiungere quando si opera su pochi e singoli fabbricati. Disporre di un insieme ampio e articolato di immobili tra loro prossimi, con alloggi di varia tipologia e dimensioni, consente di raggiungere una “massa critica” tale da permettere una migliore rispondenza delle soluzioni spaziali offerte a differenti tipi di domanda, anche nell’ottica di una maggiore rotazione ed elasticità in relazione a modi e tempi dell’abitare sempre più plurali e legati all’evolversi delle singole traiettorie di vita. La diversificazione di tipi di patrimoni e proprietari/gestori può altresì garantire una maggiore flessibilità nelle procedure di accesso e nelle forme di contrattualizzazione dell’affitto, rispetto a quelle normalmente previste dall’ERP.

L’impatto derivante dall’inserimento nel quartiere di persone con molteplici fragilità e problematicità può inoltre risultare meno critico se accompagnato dalla costruzione di articolate “mescolanze”, che prevedano la presenza anche di altri individui e nuclei familiari comunque in condizioni di disagio abitativo (come ad esempio studenti o giovani lavoratori). Per questi ultimi, un abbattimento dei costi dell’affitto potrebbe essere garantito in cambio della collaborazione a pratiche di supporto agli altri “inquilini del quartiere”; essi potrebbero così, da un lato, ottenere un aiuto economico indiretto, dall’altro, contribuire attivamente alla gestione di servizi integrativi all’abitare.

Un ulteriore e importante aspetto di innovazione del quartiere solidale attiene, del resto, proprio alla possibilità ampliare il set dei servizi. Ragionare alla scala di una parte più contenuta di città facilita il fare rete con le attrezzature di interesse collettivo già esistenti (scuole e biblioteche, distretti socio-sanitari, ecc.), ma anche il ripartire tra più attori l’impegno economico e di personale per un funzionamento e un uso integrati delle dotazioni più direttamente connesse al modello di abitare solidale. Questo anche con l’obiettivo di migliorarne l’efficacia, tararne modalità e intensità rispetto ai molti e diversi bisogni delle persone.

In tale prospettiva, un’adeguata gestione è infatti, come già sottolineato, un fattore fondamentale per il successo di simili operazioni, ma anche per la loro evoluzione a comprendere, ad esempio, processi di autorecuperato o l’inserimento di attività commerciali¹⁸. Il profondo radicamento nel contesto porta a immaginare l’affidamento del progetto di quartiere solidale ad attori locali che, già lavorando quotidianamente *in place*, possano farsi garanti dell’iniziativa, “operatori di prossimità” e mediatori di rapporti e conflitti tra abitanti vecchi e nuovi.

Ragionare alla scala del quartiere, con una rete di edifici pilota, permette in definitiva di immaginare nuove prospettive per una politica abitativa incrementale, riproducibile anche in altre parti della città, davvero *embedded* e vicina alle persone. Una vicinanza che potrebbe riuscire ad attrarre anche altri patrimoni, come quelli privati: forse questa potrebbe essere la dimensione giusta anche per ripensare l’Agenzia solidarietà per l’affitto ... ma è un altro progetto.

Attribuzioni

Nell’ambito di un lavoro di ricerca e concezione del paper condiviso, la stesura delle parti va così attribuita: § 1 è di E. Marchigiani; § 2 di V. Novak; § 3.1 di T. Frausin; § 3.2 di E.M. Bertolini; le restanti di tutte le autrici.

Riconoscimenti

La ricerca è stata realizzata con il co-finanziamento dell’Unione Europea – Next Generation EU: finanziamento n. D53D23015510006 – CUP J53D2301, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR - IT), Missione 4, Componente 2, Investimento 1.1, “Fondo per il Programma Nazionale di Ricerca e Progetti di Rilevante Interesse Nazionale (PRIN)”, ricerca “From Unconventional* Households to Unconventional Affordable Housing” (Politecnico di Milano, LP; Elena Marchigiani, coordinatrice unità di ricerca UNITS); finanziamento n. ECS00000043 – CUP J43C22000320006, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR - IT), Missione 4, Componente 2, Investimento 1.5, “Interconnected Nord-Est Innovation (iNEST) Ecosystem, Spoke 4” (Università IUAV di Venezia, LP; Elena Marchigiani, coordinatrice unità di ricerca UNITS).

¹⁸ A Barriera Vecchia, si sta ragionando sulla realizzazione in uno dei fabbricati di un ristorante e/o di un B&B a gestione sociale, così da offrire agli inquilini opportunità di lavoro e ai soggetti gestori un introito economico utile a garantire la sostenibilità e la resilienza dell’intero progetto.

Riferimenti bibliografici

ATER (2021), *Bilancio sociale 2020*.

https://www.trieste.aterfvig.it/media/files/A00089/attachment/ATER_Bilancio_Sociale_2020_web.pdf

Bouillon F. *et al.* (2015) “Les vulnérabilités résidentielles en questions”, in *Métropolitiques*, 17 giugno.
<https://metropolitiques.eu/Les-vulnerabilites-residentielles.html>

Bricocoli M., Sabatinelli S. (2019), “La casa come servizio, la casa come standard? Riflessioni da Milano, Lombardia”, in *Territorio*, n. 90, pp. 46-49. Doi: 10.3280/TR2019-090005

Bricocoli M., Cellamare C., Cognetti F., Marchigiani E. (2021), “Edilizia residenziale pubblica: leve per incrementare il patrimonio disponibile”, in Coppola A. *et al.* (a cura di), *op. cit.*, pp.175-185.

Bricocoli M., Peverini M. (2024), *Milano per chi? Se la città attrattiva è sempre meno abbordabile*. LetteraVentidue, Siracusa.

Caritas Italiana (2022), *Casa e abitare nel PNRR. Analisi e prospettive. Quaderni sulla ripresa e resilienza del paese*.
https://archivio.caritas.it/materiali/Italia/qrrp/qrrp_num1_mar2022.pdf

Caritas Italiana (2023), *Tutto da perdere. Rapporto su povertà ed esclusione sociale in Italia 2023*, Palumbi, Roma.

Casalino D., Bergamaschi M. (2022), “Housing First alla prova del PNRR”, in Caritas Italiana, *op. cit.*, pp. 48-53.

Cognetti F., Delera A. (2017), *For Rent. Politiche e progetti per la casa accessibile a Milano*, Mimesis, Sesto San Giovanni (MI).

Consorzio Cooperative Lavoratori di Milano, Delta Ecopolis, DASTu Politecnico di Milano (2024), *OCA Osservatorio Casa Abbordabile Milano Metropolitana*. <https://oca.milano.it>

Coppola A. *et al.* (a cura di, 2021), *Ricomporre i divari. Politiche e progetti territoriali contro le disuguaglianze e per la transizione ecologica*, il Mulino, Bologna.

Cucca R., Gaeta L. (2018), “Ritornare all'affitto. Politiche pubbliche contro la sclerosi proprietaria”, in *Politiche sociali/Social Policies*, n. 1, pp. 85-100.

Daglio L., Marchigiani E., Zanfi F. (2021), “Case in affitto: il riuso del patrimonio privato in una prospettiva di locazione sociale”, in Coppola A. *et al.* (a cura di), *op. cit.*, pp.163-173.

D’Amelio D. (2024); “Case Ater, in Friuli Venezia Giulia ci sono 7 mila famiglie in attesa”, in *Il Piccolo*, 14 gennaio.

Dagnes J., Salento A. (a cura di, 2022), *Prima i fondamentali. L’economia della vita quotidiana tra profitto e benessere. Collettivo per l’economia fondamentale*, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano.

Desmond M., Gershenson C. (2016), “Housing and Employment Insecurity among the Working Poor”, in *Social Problems*, n. 63(1), pp. 46-67. <https://doi.org/10.1093/socpro/spv025>

Donzelot J. (2005), *City, civil insecurity, social insecurity: new integration policies in Europe. Introduction to a research seminar*. INHES/PUCA, Paris.

European Commission (2016), *Employment, Social Affairs & Inclusion*.

<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1024&newsId=2338&tableName=news&moreDocuments=yes>

EUROSTAT (2023), *People at risk of poverty or social exclusion: 38% of income for housing*, 16 febbraio.
<https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20230216-1>

Federcasa (2015), *L’edilizia residenziale pubblica. Elemento centrale della risposta al disagio abitativo e all’abitazione sociale. Sintesi delle proposte Federcasa*, s.e., Roma.

Ficocelli, Sara (2020), “‘Working poor’, in Europa 10% lavoratori sotto soglia di povertà. Un progetto per combattere le disuguaglianze”, in *La Repubblica*, 16 giugno.

fiopSD (2020), *Report di Monitoraggio dei progetti del Network Housing First Italia, biennio 2017-2019*.
<https://www.fiopSD.org/housing-first-migliore-approccio>

fiopSD (2024a), *HFI – La community italiana dell’Housing First*. <https://www.fiopSD.org/hfi-la-community-italiana-housing-first#>

fiopSD (2024b), *Abitare il cambiamento nella grave emarginazione adulta in Italia*. <https://www.fiopSD.org/wp-content/uploads/2024/05/Abitare-il-cambiamento.pdf>

Fondation Abbé Pierre – FEANTSA (2022), *Seventh Overview of Housing Exclusion in Europe 2022*.
<https://www.feantsa.org/en/report/2022/06/30/?bcParent=27>

Freguja, Cristina (2022), *Gruppo di lavoro sulle politiche per la casa e l’emergenza abitativa. Audizione dell’Istituto Nazionale di Statistica al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*, 6 settembre.

https://www.istat.it/it/files//2022/09/Istat-Audizione-Politiche-per-la-Casa_06_09_22.pdf

- Habitat for Humanity (2024), *7 things you should know about poverty and housing*. <https://www.habitat.org/stories/7-things-you-should-know-about-poverty-and-housing>
- Haffner M. E. A., Hulse K. (2021), "A fresh look at contemporary perspectives on urban housing affordability", in *International Journal of Urban Sciences*, n. 25(sup1), pp. 59-79. <https://doi.org/10.1080/12265934.2019.1687320>
- Hick R., Pomati M., Stephens M. (2024), "Housing affordability and poverty in Europe: on the deteriorating position of market renters", in *Journal of Social Policy*, 25 gennaio, pp. 1-24. Doi: 10.1017/S0047279423000703
- Housing Europe (2023), *The State of Housing in Europe 2023*. <https://www.housingeurope.eu/resource-1811/the-state-of-the-housing-in-europe-2023>.
- Housing First Europe Hub (2024), *A European Platform which aims to further develop and promote Housing First in Europe*. <https://housingfirsteurope.eu>
- ICS (2023), *Report vite abbandonate. Aggiornamento gennaio-settembre 2023*. https://www.icsufficiorifugiati.org/wp-content/uploads/2023/10/aggiornamento_report_vite_abbandonate_ottobre23.pdf
- Jones S., Albanese F., Revelli M. (2022), *Achieving a new systems perspective to ending homelessness through Housing First. A policy and practice guide*. https://housingfirsteurope.eu/wp-content/uploads/2022/05/Systems_Perspective_Policy_and_Practice_Guide.pdf
- Lanzani A. (2024), *L'Italia di mezzo. I mondi della provincia italiana*, Donzelli, Roma (in corso di pubblicazione).
- Marchigiani E. (2015), "Lavorare ancora sulla casa, ma in modo diverso / Still working on housing, but in a different way", in *Urbanistica*, n. 156, pp. 85-93.
- Marchigiani E. (2022), "Regenerating cities through spatialized social and health welfare. Learning from Microareas in Trieste", in *Territorio*, n. 97, pp. 31-41. Doi: 10.3280/TR2021-097005.
- Marchigiani E., Milocco R., Toscano I. (2019), "Trieste AD ARTE: gestire la mediazione economica e sociale", in *Territorio*, n. 88, pp. 41-47. Doi: 10.3280/TR2019-088005.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (2015), *Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia*. <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/focus-on/Poverta-estreme/Documents/Linee-di-indirizzo-per-il-contrasto-alla-grave-emarginazione-adulta.pdf>
- Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (2021), *Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali 2021-2023*. <https://www.lavoro.gov.it/priorita/Documents/Piano-Nazionale-degli-Interventi-e-dei-Servizi-Sociali-2021-2023.pdf>
- Nomisma-Federcasa (2016), *Dimensioni e caratteristiche del disagio abitativo in Italia*. https://istitutodegasperi-emilia-romagna.it/pdf-mail/290_11052016a3.pdf
- Novacco R. (2020) "Ater: 'Oltre 12mila case sfitte e 3700 domande: urge soluzione'", in *TriestePrima*, 8 ottobre. <https://www.triesteprima.it/cronaca/ater-12mila-case-sfritte-novacco.html>
- Peverini M. (2023), *Promoting Rental Housing Affordability in European Cities. Learning from the Cases of Milan and Vienna*, Springer, Cham. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-43692-5>
- Pleace N. (2016), *Housing First Guide Europe*. https://housingfirsteurope.eu/wp-content/uploads/2021/12/HFG_guide-en.pdf
- Pleace N., Bretherton J. (2013), "The Case for Housing First in the European Union: A Critical Evaluation of Concerns about Effectiveness", in *European Journal of Homelessness*, n. 7(2), pp. 21-41. https://www.feantsa.org/download/np_and_jb2687551474794273246.pdf [Accessed: 11/05/2024].
- Schön D.A. (1984), *The Reflective Practitioner. How Professionals Think in Action*, Basic Books, New York.
- Storto G. (2018), *La casa abbandonata. Il racconto delle politiche abitative dal piano decennale ai programmi per le periferie*, Officina, Roma.
- Tosi A. (2017), *La casa dei poveri. È ancora possibile pensare un welfare abitativo?*, Mimesis, Sesto San Giovanni (MI).

(S)COOL.

Iniziative innovative europee che disegnano nuove politiche urbane integrate

Stefania Marini

Università Iuav di Venezia
Dipartimento di Culture del Progetto
smarini@iuav.it

Klarissa Pica

Università Iuav di Venezia
Dipartimento di Culture del Progetto
kpica@iuav.it

Abstract

La rigenerazione e l'adattamento delle strutture scolastiche, imposto dai cambiamenti climatici e sociali in atto, rappresenta un'importante sfida contemporanea. In campo urbano, alcune ricerche si sono concentrate sulle zone di contatto tra la scuola e la città, riconoscendole come luoghi in cui promuovere nuovi modi di abitare; altre indagini hanno evidenziato il ruolo delle scuole e i loro spazi aperti come "hub di rigenerazione socio-ecologica" e come "oasi di biodiversità", sottolineandone il potenziale educativo, sociale e ambientale. Tali ricerche sono accompagnate da un repertorio sempre più diffuso di pratiche, che ancora faticano a strutturarsi in politiche volte a contenere i divari sociali e territoriali esistenti. All'interno di questo quadro di riferimento sembra significativo indagare alcune esperienze individuate nel contesto europeo e supportate dal programma Urban Innovative Action (UIA). Il contributo offre un primo sguardo su due esperienze scelte nell'ambito della terza call UIA, avviate nelle città di Barcellona e Parigi, che si prefiggono di contrastare gli effetti dell'isola di calore adattando e al contempo qualificando i servizi scolastici a partire dalla rigenerazione degli spazi aperti di pertinenza. L'analisi delle due iniziative evidenzia il rinnovato ruolo degli spazi dei servizi educativi come possibili luoghi della transizione socio-ecologica, in cui i co-benefici delle *Nature-Based Solution* si relazionano alla giustizia socio-spaziale, e riflette sulle modalità con cui la dimensione progettuale puntuale ed episodica cerca di entrare nella pianificazione alla scala urbana.

Parole chiave: cambiamento climatico, rigenerazione, UIA

1 | Introduzione

In Italia negli ultimi anni sono emerse in modo sempre più urgente necessità di adattamento e miglioramento degli spazi del welfare (Tosi & Munarin, 2011). Tra le diverse esigenze un ruolo rilevante è rappresentato sicuramente dall'esigenza di ripensare gli spazi legati ai servizi scolastici, capillarmente diffusi nei territori e lo stretto rapporto tra scuole/città (Pasqui, 2019). Le istituzioni scolastiche rappresentano infatti importanti infrastrutture dell'economia fondamentale, sia materiale che immateriale (Collettivo per l'Economia Fondamentale, 2019). La rigenerazione e l'adattamento delle strutture scolastiche, imposto dai cambiamenti climatici e sociali in atto, si configura quindi come un'importante sfida contemporanea che richiede una prospettiva che supera quella del singolo edificio e i suoi spazi di pertinenza e che sollecita una visione più ampia. Diversi studi si sono occupati di condurre mappature a grana sempre più fine per visualizzare l'imponente patrimonio materiale nell'ottica di valorizzarne il potenziale strategico, come il caso dell'analisi nel contesto milanese (Renzoni & Savoldi, 2020). Inoltre, in occasione della pandemia si è assistito ad «una accelerazione diffusa nella ricognizione degli spazi delle scuole» (Savoldi & Rotondo, 2022, p. 173) con la messa a sistema di alcune basi di dati, ma entrando nel dettaglio nei contesti di alcune città, risulta evidente quanto «la mole dei dati geografici esistenti riferiti alle scuole sia tanto ampia, quanto frammentata ed eterogenea, poiché molti dei dati sono difficilmente integrabili gli uni rispetto agli altri» (*Ivi*, pag.180). Altre ricerche in Italia si sono concentrate sulle zone di contatto tra la scuola e la città, riconoscendole come luoghi in cui promuovere nuovi modi di abitare e spostarsi in modo sostenibile (Belingardi, 2022; Pileri et al., 2022) e hanno sottolineato il loro ruolo e quello dei loro spazi aperti di pertinenza come "hub di

rigenerazione socio-ecologica” (Palestino et al., 2020) e come “oasi di biodiversità” (Casagrandi & Pileri, 2020), evindenziandone il potenziale educativo, sociale e ambientale.

Tali ricerche sono accompagnate da un repertorio sempre più diffuso di pratiche, volte a contenere i divari sociali e territoriali a partire proprio da tali spazi, come il programma Scuole Aperte promosso dal Comune di Milano che sollecita la comunità educante nell’ottica di promuovere modelli di gestione degli spazi integrati e partecipati (Del Bene et al., 2021).

All’interno di questo quadro di riferimento, il contesto italiano ancora fatica a trovare soluzioni strutturali, la scuola e l’educazione sono ancora certamente temi marginali per le politiche urbane, se non per alcune iniziative che le riconoscono come possibili protagoniste della rigenerazione urbana nei quartieri in crisi (Marini, 2024), ma che non sorpassano la frammentarietà e l’episodicità che caratterizza i diversi cicli di politiche urbane da 30 anni (Fedeli, 2021). Se lo spazio tra scuole e politiche urbane è ancora da disegnare (Rotondo & Savoldi, 2021), appare quindi significativo analizzare due esperienze innovative sviluppate a Barcellona e Parigi, sostenute a livello europeo dall’iniziativa Urban Innovative Action (UIA), in cui la dimensione progettuale puntuale ed episodica cerca di essere messa a sistema e di trasformarsi in azione alla scala urbana. Tali esperienze, che sono già state analizzate in particolare per i co-benefici prodotti dall’uso delle *Nature-Based Solution (NBS)* (Baró et al., 2022), sembrano infatti fornire spunti di riflessione sulle opportunità di integrazione dell’azione per incidere su fattori ambientali, educativi e sociali, per confrontarsi in modo innovativo sui rilevanti processi di cambiamento in atto e proporre nuove ecologie territoriali.

Il paper presenta alcune prime riflessioni realizzate a partire da una ricerca svolta nell’ambito del progetto ClimAct! (Marini et al., 2024) e che sono l’esito di un successivo approfondimento svolto attraverso una disamina puntuale e sistematica della documentazione rinvenibile online dei due progetti, composta dalla documentazione ufficiale sui siti web e dalla relativa letteratura grigia. La ricerca e le considerazioni riportate si configurano quindi come una prima ricognizione per procedere con ulteriori approfondimenti.

Dopo questo quadro di riferimento introduttivo, il paper illustra le due esperienze implementate nell’ambito della terza call UIA, presentando alcune considerazioni sul quadro comparativo e infine alcune considerazioni conclusive che riportano la riflessione al contesto italiano.

2 | Dalla scuola al territorio

Le due esperienze che il paper intende analizzare sono state realizzate nell’ambito dell’UIA¹ promossa dall’Unione Europea e che prevede il sostegno di iniziative innovative nell’ambito dello sviluppo urbano sostenibile. Tali iniziative sono tese a supportare studi e progetti pilota proposti e attuati direttamente dai comuni dell’Unione con il coinvolgimento di altri partner locali, con lo scopo di testare nuove soluzioni per affrontare temi di grande rilevanza a livello europeo tra cui le sfide urbane definite dall’Agenda Urbana.

I due progetti sono state promossi con la terza call UIA lanciata nel 2017² che intendeva sostenere soluzioni di adattamento ai cambiamenti climatici innovative che combinassero percorsi di sviluppo sostenibile con risultati equi, affrontando questioni legate alle vulnerabilità ambientali (connesse alle principali minacce climatiche che interessano le città come ad esempio le isole di calore, le inondazioni, la scarsità d’acqua, la siccità, ecc); alle vulnerabilità sociali (come ad esempio le disuguaglianze sociali e la povertà) coinvolgendo i cittadini nei progetti per aumentare la consapevolezza sociale dei rischi legati al clima; alle questioni di *governance*, promuovendo approcci *multi-stakeholder* e multi-livello e favorendo modelli *bottom-up* e *capacity building*, sia a livello di quartiere sia di comunità.

In particolare, le due esperienze qui indagate sono il progetto *GBG_AS2C - Blue, Green & Grey Adapting Schools to Climate Change*³ realizzato a Barcellona e *OASIS - School yards: Openness, Adaptation, Sensitisation, Innovation and Social ties: Design and transformation of local urban areas adapted to climate change, working jointly with users*⁴ implementato a Parigi. Entrambe le iniziative si sono focalizzate sulla tematica del *climate adaptation*⁵ con l’obiettivo generale di contrastare gli effetti delle isole di calore adattando e al contempo qualificando i servizi scolastici a partire dalla rigenerazione degli spazi aperti di pertinenza.

¹ Art. 8 del Regolamento FESR 2014/20.

² <https://www.uia-initiative.eu/en/call-proposals/3rd-call-proposals>, Call che ha visto la partecipazione di molte città con la presentazione di ben 184 proposte.

³ <https://www.uia-initiative.eu/en/uia-cities/barcelona-call3>

⁴ <https://www.paris.fr/pages/les-cours-oasis-7389/> e <https://www.uia-initiative.eu/en/uia-cities/paris-call3>

⁵ Uno dei quattro temi oggetto del bando che si focalizzava anche sulle tematiche del lavoro e competenze nelle economie locali, della qualità dell’aria e dell’housing.

Le due progettualità sono analizzate in modo comparativo attraverso una ricognizione documentale, approfondendo alcuni elementi rilevanti legati agli obiettivi, ai partenariati e alle modalità di partecipazione e inclusione degli *stakeholder* e delle comunità, alle fasi di implementazione dei progetti, all'identificazione dei criteri di selezione delle scuole per gli interventi e, infine, la relazione con gli strumenti della pianificazione.

2.1 | Scuole come rifugi climatici a Barcellona

Il progetto *Blue, Green & Grey_Adapting Schools to Climate Change* si propone di contrastare gli effetti dell'isola di calore urbano, preparando la città di Barcellona ad affrontare le crescenti temperature attraverso la trasformazione di 10 scuole pilota in rifugi climatici. Questa iniziativa adotta un approccio innovativo di adattamento ai cambiamenti climatici, che prevede di intervenire nelle scuole con un pacchetto di interventi (*green, blue and gray*) e di aprire alcuni dei suoi spazi al territorio in fasce orarie e periodi extrascolastici. Considerando che generalmente le scuole, i cortili e i giardini scolastici presentano delle condizioni di basso grado di adattamento climatico, hanno una distribuzione capillare nel contesto cittadino e una forte relazione con le comunità, appare evidente come tali spazi possano essere estremamente rilevanti per adattare la città al clima che cambia. Il progetto prevede quindi una loro trasformazione attraverso la realizzazione di misure tecniche che introducono: punti d'acqua (blu); spazi d'ombra e azioni greening (verdi); interventi su edifici e uso materiali permeabili (grigie).

Queste azioni permettono di trasformare le scuole in *climate shelters* e di attenuare l'esposizione della popolazione scolastica al calore urbano (specialmente quando le attività si svolgono nei cortili delle scuole), rendendo al contempo possibile un uso continuo degli spazi aperti per la cittadinanza durante tutto l'anno, attraverso l'*open schooling*⁶, aprendosi quindi alle comunità, trasformandole in strutture rinfrescanti e ombreggiate per il tempo libero. Nello specifico, tali interventi, se da un lato sostengono l'adattamento ai cambiamenti climatici, dall'altro, affiancando azioni educative e partecipative, hanno lo scopo di sensibilizzare e aumentare la consapevolezza della comunità educante e dei cittadini sulle questioni climatiche.

Il progetto è stato implementato da una rete composta di partner istituzionali afferenti a diversi settori: educativo, ricerca, urbanistica, ambiente e salute, promuovendo la partecipazione delle comunità scolastiche nelle diverse fasi di attuazione per co-progettare le misure di adattamento delle scuole coinvolte.

Il progetto iniziato a maggio 2019 con i primi studi di fattibilità - nonostante le complicazioni dovute alla pandemia di Covid-19 e la rimodulazione o cancellazione di alcune attività - ha rispettato i tempi previsti concludendosi ad ottobre 2021 con la pubblicazione del rapporto sulle buone pratiche.

L'implementazione si è sviluppata in diverse fasi. La fase di selezione delle scuole oggetto di intervento è stata un nodo significativo, che si è basata su un processo intenso e interattivo tra i diversi partner, che ha portato a definire le modalità e l'elenco dei criteri valutativi da applicare. In seguito, il processo ha previsto un bando aperto alle scuole pubbliche di Barcellona per rilevare l'interesse a diventare sedi pilota del progetto, a cui hanno aderito 45 scuole su un totale di 160. Successivamente sono state selezionate le 10 scuole che, insieme alla Escola Vila Olimpica (uno dei partner iniziali del progetto), hanno costituito la rete scolastica del progetto *Climate Shelters*. I criteri di selezione utilizzati erano suddivisi in obbligatori e prioritari: i primi si riferivano al numero di scuole per distretto (1 per distretto, 10 in totale), al tipo di scuola (pubblica) e al livello di istruzione (primaria); i secondi includevano lo stato ambientale del contesto della scuola, lo stato di degrado delle sue strutture (isolamento termico ed efficienza energetica) e dei suoi spazi di pertinenza e l'eventuale rischio di esclusione sociale e, infine, le sue condizioni microclimatiche.

Il progetto si è connesso al *Barcelona's Climate Plan (2018-2030)*: un piano ambizioso, compatibile con l'Accordo di Parigi, ideato integrando le azioni di mitigazione, adattamento e giustizia climatica, che ha definito la strategia della città in modo partecipato per ridurre le emissioni del 45% entro il 2030 e di diventare neutrale, dal punto di vista delle emissioni di carbonio, entro il 2050.

⁶ Il concetto di *Open Schooling* si riferisce alla scuola che in collaborazione con altri *stakeholder* diventa un agente del benessere della comunità.



Figura 1 | Progetto *Blue, Green & Grey_Adapting Schools to Climate Change* a Barcellona.
Fonte: Barcelona City Council.

2.2 Giardini e cortili scolastici come oasi a Parigi

L'iniziativa *OASIS - Openness, Adaptation, Sensitisation, Innovation and Social Ties* mira a progettare e trasformare le aree urbane della città di Parigi per mitigare gli effetti dell'isola di calore urbana e i fenomeni di *urban flooding*, rendendo l'infrastruttura della città più permeabile.

Nello specifico, il progetto si propone di trasformare i cortili delle scuole in *cool island* confortevoli e accessibili sia agli alunni, durante le loro attività all'aperto, sia alle comunità locali, aprendosi regolarmente al quartiere dopo l'orario scolastico e integrando negli spazi di pertinenza scolastici le *NBS*. Portando più verde nei cortili scolastici, il progetto aspira anche a rinfrescare le aree circostanti e rendere il cortile un'area di ristoro per i giorni di caldo estremo e, al contempo, trasformarlo in un luogo di incontro e aggregazione del quartiere in cui, attraverso la co-progettazione e la co-creazione degli interventi (insieme agli studenti, alla comunità educativa e ai residenti), rafforzare la coesione sociale e sensibilizzare, educare e coinvolgere i cittadini, nel miglioramento del proprio ambiente quotidiano. Uno dei principali obiettivi del progetto, infatti, consiste nel sensibilizzare le persone al cambiamento climatico e a sviluppare risposte partecipative in materia di adattamento. Se da una parte i cortili scolastici sono stati concepiti come un paesaggio di apprendimento per i bambini per sensibilizzarli sulle sfide legate al clima, dall'altra la loro trasformazione è stata un'opportunità per coinvolgere i residenti in una riflessione collettiva sui possibili usi di questi spazi attraverso la creazione di "oasi collettive".

Per l'implementazione del progetto la città di Parigi ha riunito un partenariato eterogeneo di attori istituzionali che hanno contribuito all'analisi e valutazione dei dati ambientali, alla predisposizione di *toolkit* e supporto tecnico per l'adattamento dei cortili e al coinvolgimento delle comunità scolastiche e della cittadinanza. L'innovazione di *OASIS* risiede nel processo sviluppato per co-progettare e mobilitare la collettività per definire e gestire meglio le strutture locali, proponendo nuovi modelli di *governance* micro-locale basati sui principi della democrazia partecipativa con l'*empowerment* degli attori locali.

Anche nel contesto parigino la scelta delle scuole si è rivelata un momento importante. Sono state selezionate 10 scuole pilota seguendo i seguenti criteri: una distribuzione geografica equilibrata; finanziate con fondi pubblici; presenza di un cortile con un accesso diretto alla strada per renderlo accessibile agli utenti esterni; necessità di riqualificazione degli edifici e scarsa presenza di verde; elevata esposizione ai rischi ambientali/climatici; livello d'istruzione primario e secondario.

L'attuazione del progetto è iniziata nel 2019, con lo sviluppo di strumenti pedagogici e di co-progettazione, ed è durata fino a ottobre 2021 con la formulazione di risultati e strumenti per la scalabilità e la trasferibilità. Inoltre, la sua attuazione e la sua valutazione sono state significativamente influenzate dalle proteste in corso a Parigi e dalla pandemia COVID-19.

Il progetto OASIS è incluso nel Paris Resilient Strategy (2017)⁷ e nel Paris Climate Plan⁸ (2018), piani che mirano ad una pianificazione *climate proof*, con la sperimentazione di prodotti eco-innovativi e NBS.



Figura 2 | Progetto OASIS - School yards: Openness, Adaptation, Sensitisation, Innovation and Social ties a Parigi.
Fonte: CAUE 75.

3 | Guardare oltre le Urban Innovative Action

Dalla disamina delle due esperienze, emergono numerose analogie che aprono la riflessione sia sul ruolo delle iniziative innovative europee, sia sul ruolo delle scuole nell'ambito dei processi di pianificazione e di governo del territorio nell'ottica dell'adattamento ai cambiamenti climatici.

Una prima riflessione riguarda la relazione con i piani esistenti e il fatto che in entrambe le città i progetti siano stati sostenuti dalle politiche comunali di adattamento al clima. Questo aspetto dimostra una volontà politica dell'amministrazione di integrazione dei singoli interventi con la pianificazione locale, abbandonando l'ottica episodica della sperimentazione e trasformandoli in un'azione pubblica di sistema.

Una seconda riflessione, strettamente correlata a questa prima, è l'*upscaling*, ovvero la possibilità di trasferire e replicare il progetto pilota finanziato con l'UIA anche in altri contesti⁹. Nella città di Barcellona si è assistito all'ampliamento del numero di scuole oggetto di intervento, con la trasformazione in rifugio climatico di altre 29 scuole¹⁰. A Parigi invece è già in corso l'*upscaling* (con fondi comunali) e si prevede un adattamento di tutte le scuole pubbliche della città entro il 2050.

⁷<https://cdn.paris.fr/paris/2019/07/24/ebc807dec56112639d506469b3b67421.pdf>

⁸<https://cdn.paris.fr/paris/2019/07/24/1a706797eac9982aec6b767c56449240.pdf>

⁹ Da questo punto di vista, infatti, il processo di *upscaling* ha maggiore possibilità di successo se inquadrato entro strategie più ampie di adattamento e resilienza (Fasterath et al., 2020).

¹⁰ Scelte tra le strutture che avevano inizialmente espresso interesse per il progetto, rendendo quindi più semplice e veloce il processo di selezione.

Un'ulteriore aspetto sollevato da entrambe le esperienze ha a che fare con il *pianificare l'imprevisto*. La pandemia legata al Covid-19, e le restrizioni da essa derivanti, hanno infatti rimesso in discussione le fasi del progetto, rendendo necessaria la riprogrammazione di alcuni momenti, specialmente quelli partecipativi. Tutto ciò ha rallentato l'implementazione del progetto e ha comportato difficoltà tecniche per valutare e monitorare i cambiamenti sociali, sanitari e ambientali previsti inizialmente e ha reso difficoltosa la comunicazione del progetto.

Inoltre, entrambe le esperienze fanno emergere sollecitazioni in termini di temporalità (rapporto tra breve e lungo periodo). In primis rispetto al fatto che le *NBS*, trasformano il cortile nell'immediato, ma hanno benefici anche a lungo termine (doppia temporalità). In secondo luogo, in relazione al tema dell'allineamento dei tempi del progetto con i ritmi e le disponibilità delle scuole che è stato particolarmente impegnativo. La progettazione delle soluzioni è stata effettuata in un periodo di tempo molto breve, che non ha permesso di sperimentare la varietà di *NBS* o di personalizzarle come inizialmente era stato previsto. Allo stesso modo, l'implementazione doveva avvenire per lo più durante l'estate, e comunque dopo l'orario scolastico, per evitare interferenze con il normale svolgersi delle attività scolastiche. Inoltre, a Barcellona, alcuni edifici tra le scuole selezionate sono classificati come patrimonio storico, e ciò ha richiesto un iter burocratico più lungo.

Un'ulteriore considerazione riguarda il tema dei criteri di selezione delle scuole oggetto di intervento. Se da un lato l'ubicazione e la valutazione dello stato ambientale e climatico ha portato ad una distribuzione equilibrata sul territorio dei progetti e a scelte legate alle condizioni microclimatiche dei contesti, dall'altro si sarebbe potuta dare maggiore enfasi alle questioni sociali e demografiche dei quartieri entro cui erano ubicate, connettendo in modo più stretto le questioni di giustizia spaziale e sociale (Baro et al., 2022).

Entrambe le iniziative mettono in evidenza il ruolo chiave che possono assumere le *NBS* non solo nel mitigare lo stress da calore e il deflusso delle acque meteoriche, ma anche nell'offrire molteplici co-benefici legati alle opportunità educative, ludiche, sanitarie o di coesione sociale (attraverso l'apertura di cortili scolastici verdi ai residenti e alle comunità locali e la loro trasformazione in luoghi di aggregazione) (Kabisch et al. 2017). Come anticipato, le *NBS* hanno la capacità di trasformare nell'immediato i luoghi attraverso la realizzazione di strutture che possono anche essere temporanee, con soluzioni a basso costo e basso impatto che, oltre a portare benefici in termini di sostenibilità, possono anche essere autocostruite attraverso momenti laboratoriali e pertanto, durante l'azione di co-costruzione, offrono anche occasioni educative di apprendimento.

Un'ultima riflessione, infine, riguarda il ruolo che le scuole pilota hanno assunto come centro di aggregazione del quartiere aperti al territorio e come luoghi da cui partire per adattare le città agli impatti del cambiamento climatico.

4 | Quali sollecitazioni per il contesto italiano? Alcuni spunti per procedere

Il presente contributo, che è frutto di una prima ricognizione su due esperienze sviluppate in due diversi contesti europei, aspira a sollecitare la riflessione nell'ambito del dibattito sulla relazione scuole/città (Pasqui, 2019) e sul ruolo delle scuole come hub di rigenerazione socio-ecologica (Palestino et al., 2020).

L'analisi, per quanto iniziale, segnala infatti due iniziative che sembrano mettere in tensione nodi di grande interesse riguardanti la gestione della dotazione di servizi di welfare dei territori all'interno dello spazio da disegnare tra scuole e politiche urbane (Rotondo & Savoldi, 2021). Le due esperienze mettono infatti in evidenza il ruolo che la scuola può assumere come centro di aggregazione che si apre al territorio e come luogo della transizione socio-ecologica, da cui partire per adattare le nostre città agli impatti del cambiamento climatico. Quella degli spazi dei servizi educativi è una dotazione particolarmente rilevante, depositata capillarmente nei territori italiani; un patrimonio che può tornare ad avere una centralità, fisica e sociale, in termini di prossimità e nell'ottica della giustizia spaziale e sociale. Le due esperienze mostrano il potenziale spaziale, educativo e relazionale che le scuole e i loro spazi di pertinenza possono assumere come patrimonio di comunità, e come sia perciò significativo poter formalizzare e istituzionalizzare il loro uso anche da parte dei segmenti di popolazione di natura diversa da quella che solitamente la frequenta.

In particolare, le due esperienze sembrano evidenziare modalità innovative di integrazione sia tra le diverse popolazioni che fruiscono degli spazi scolastici (in particolare per i giardini, ma uno stesso ragionamento potrebbe essere fatto anche in relazione a porzioni degli immobili - visti i cambiamenti demografici che prospettano una riduzione dell'utenza scolastica); sia tra diverse scale di intervento sui servizi di welfare come le dotazioni dei servizi scolastici e le dotazioni a verde dei quartieri; sia tra i diversi strumenti della pianificazione, all'intreccio tra politiche educative e politiche ambientali, disegnando nuove politiche urbane attraverso l'azione integrata. In città che sono sempre più caratterizzate da disuguaglianze e divari sociali,

tali iniziative sembrano infatti mostrare la possibilità di dotare in modo integrato i territori di servizi di welfare qualificati, flessibili e resilienti ai cambiamenti climatici.

Le riflessioni che il paper fa emergere aprono quindi diverse prospettive di ricerca sul campo ai fini di esplorare le esperienze come casi studio, analizzando in profondità la connessione tra tali progetti e i diversi strumenti di pianificazione, gli strumenti predisposti per l'uso ibrido degli spazi scolastici, e per comprendere dalla viva voce dei protagonisti quali difficoltà sono state riscontrate nell'implementazione, e osservare da vicino quali esiti a distanza di anni permangono e quali avanzamenti ci sono stati nell'intento di *upgrading* e attraverso quali leve.

Attribuzioni

Il presente contributo è frutto di un lavoro comune delle autrici, tuttavia possono individuarsi le seguenti attribuzioni: la redazione delle parti § 1, 2 sono di Stefania Marini, § 2.1, 2.2, 3 sono di Klarissa Pica, mentre la § 4 delle due autrici.

Riferimenti bibliografici

- Baró F., Camacho D. A., Perez del Pulgar C., Ruiz-Mallén I., and García-Serrano P. (2022). "Nature-Based Climate Solutions in European Schools: A Pioneering Co-Designed Strategy Towards Urban Resilience", in *Urban Resilience to the Climate Emergency: Unravelling the Transformative Potential of Institutional and Grassroots Initiatives*, (a cura di) Ruiz-Mallén I., March H. Satorras M. pp. 125–46. The Urban Book Series. Cham: Springer International Publishing.
- Belingardi C. (2022), "Strade scolastiche: Pensare la scuola nella città", in *Contesti. Città, territori, progetti*, 1(1), pp. 70-87.
- Casagrandi R., Pileri, P. (a cura di) (2020), *HABITAT@SCUOLA Qualità degli spazi urbani davanti alle scuole. Oasi di biodiversità dentro le scuole*, Altraeconomia, Milano.
- Collettivo per l'Economia Fondamentale, (2019), *Economia fondamentale: L'infrastruttura della vita quotidiana*, Einaudi, Torino.
- Del Bene G., Rossi A. L., Viaconzi R. (2021), *La comunità educante: I patti educativi per una scuola aperta al futuro*. Fabbrica dei segni, Novate Milanese (Mi).
- Fastenrath S. Bush J, Coenen L, (2020), "Scaling-up nature-based solutions. Lessons from the Living Melbourne strategy", in *Geoforum*, 116, pp. 63–72.
- Fedeli V. (2021), "The unaccomplished quest for urban policies in Italy. Waiting for Godot in the country of one hundred cities", in *A Modern Guide to National Urban Policies in Europe*, pp. 87–102, Edward Elgar Publishing.
- Kabisch N., Korn H., Stadler J., Bonn A. (a cura di) (2017), *Nature-based solutions to climate change adaptation in urban areas: linkages between science, policy and practice* Springer, Cham
- Marini S. (2024), *Scuole in azione. Nuovi protagonisti della rigenerazione urbana ed educativa*. [Tesi di Dottorato di ricerca in Pianificazione territoriale e politiche pubbliche del territorio]. Università Iuav di Venezia.
- Marini S., Pica K., Tedesco C. (2024), "The City/University Link beyond Proximity: A Learning Experience between Climate Adaptation Strategies and Civic Activism", in *URBANA. International Journal of Urban Policies and Studies*, 1(1), pp. 241-260.
- Munarin S., Tosi M. C. (2011), *Spazi del welfare: Esperienze luoghi pratiche*, Quodlibet, Macerata.
- Palestino M. F., Amore M. P. Cuntò, S. Molinaro W. (2020), "Reinventare le scuole come hub di rigenerazione socio-ecologica. Una ricognizione sulle potenzialità degli spazi aperti degli istituti superiori di Napoli". in *BDC. Bollettino Del Centro Calza Bini*, 20(1), pp. 181-196.
- Pasqui G. (2019), "Scuole e città", in *Urbanistica*, 163, pp. 134-139.
- Pileri P., Renzoni C., Savoldi P. (a cura di) (2022), *Piazze scolastiche | Reinventare il dialogo tra scuola e città*, Corraini Edizioni, Mantova.
- Renzoni C., Savoldi P. (2020), "Le scuole tra piani, burocrazie e modelli. Il caso milanese", in *Territorio*, 90, pp. 50-61.
- Savoldi P., Rotondo F. (2022), "Scuole e politiche urbane. Uno spazio da disegnare", in *Archivio di studi urbani e regionali*, 132 supplemento, pp.172–196.

Sitografia

Bando Terza per Urban Innovative Action

<https://www.uia-initiative.eu/en/call-proposals/3rd-call-proposals>

Iniziativa UIA a Barcellona

<https://www.uia-initiative.eu/en/uia-cities/barcelona-call3>

Iniziativa UIA a Parigi

<https://www.paris.fr/pages/les-cours-oasis-7389/>

<https://www.uia-initiative.eu/en/uia-cities/paris-call3>

Paris Resilience Strategy (2018), Mairie de Paris, Parigi.

<https://apbsite.paris.fr/images/76271>

Pla clima 2018-2030 (2018). Area d'Ecologia Urbana, Ajuntament de Barcelona.

<https://www.barcelona.cat/barcelona-pel-clima/ca>

La città della Sub-Saharan Africa e le politiche dell'abitare

Dunia Mittner

Università di Padova

Dipartimento ICEA- Ingegneria Civile, Edile, Architettura

Email: dunia.mittner@unipd.it

Abstract

L'Africa è attualmente il continente al mondo con il più intenso tasso di urbanizzazione. Questa urbanizzazione rappresenta una sfida enorme per insediamenti e territori localizzati nell'ambito di contesti che non fanno riferimento ad un quadro normativo ed istituzionale consolidato e che si trovano all'interno di situazioni di povertà cronica. In questo contesto, le città esistenti sono spesso sottoposte a processi di congestionamento e sovra popolazione, come avvenuto in epoche precedenti in altre parti del mondo. Per rispondere a questa situazione nuova per il continente africano, si rende necessaria la messa a punto di strumenti di pianificazione adeguati, soprattutto perché lo Stato e i promotori privati vedono in questo contesto in maniera crescente un nuovo mercato per la costruzione di insediamenti e addizioni urbane in aree non precedentemente edificate. In un momento in cui, nel resto del mondo si vanno consolidando modelli attenti ai valori ambientali e alla sostenibilità, il rischio è che invece, in questo modo, in Africa si proceda in direzione opposta, avviando una risposta errata alla nuova domanda abitativa.

In molti casi inoltre, i progetti in corso finiscono per attrarre prevalentemente investitori, capitali e compagnie internazionali ed essere rivolti esclusivamente alla classe media e medio-alta, tralasciando i gruppi sociali a basso reddito, che costituiscono la maggioranza degli abitanti e i gruppi sociali che in primis avrebbero bisogno di nuove forme dell'abitare e dunque finendo per proporre anche in questo senso un modello di sviluppo poco sostenibile.

Il paper intende mettere a fuoco tutte le considerazioni di cui sopra attraverso l'indagine di un caso studio specifico del contesto esteso rappresentato dall'Africa Sub-Sahariana.

Per quanto riguarda gli esiti, ci si attende che emerga come la produzione ufficiale di abitazioni non riesca comunque a trovare corrispondenza in un aumento e una stabilità di reddito da parte di coloro che dovrebbero costituire i destinatari delle politiche e dei progetti.

Questo scenario potrebbe portare a sottolineare l'importanza ad esempio di iniziative di "microfinanza", capaci di estendere il target di intervento, e di produrre forme di sviluppo locale non autoritative, venendo così ad incrinare la contrapposizione tra grandi interventi condotti dall'autorità legittima e l'enigma degli slums e delle abitazioni informali ed illegali, che comunque proliferano e si riproducono, perpetuando le forme dell'esclusione e della disuguaglianza.

Parole chiave: città africana, abitazione, servizi

1 | Sub-Saharan Africa

«Africa is currently urbanising faster than anywhere else on the planet, and city-scale changes are happening in concert with that growth. Although projections for urban growth remain necessarily imprecise, they are stunning in scale: the United Nations estimates that the number of Africans living in cities will grow from 471 million in 2015 to 1.33 billion by 2050. To put that into perspective, by 2050, African cities will need to accommodate three times as many people as today, whether through densification and regeneration, urban extensions or New Towns.» (Keeton, Provoost, 2019: 27)

L'Africa è attualmente il continente al mondo con il più intenso tasso di urbanizzazione. Questa urbanizzazione rappresenta una sfida enorme per insediamenti e territori localizzati nell'ambito di contesti che non fanno riferimento ad un quadro normativo ed istituzionale consolidato e che si trovano all'interno di situazioni di povertà cronica. In questo contesto, le città esistenti sono spesso sottoposte a processi di congestionamento e sovra popolazione, come avvenuto in epoche precedenti in altre parti del mondo. Per rispondere a questa situazione nuova per il continente africano, si rende necessaria la messa a punto di strumenti di pianificazione adeguati, soprattutto perché lo Stato e i promotori privati vedono in questo contesto in maniera crescente un nuovo mercato per la costruzione di insediamenti e addizioni urbane in aree non precedentemente edificate. In un momento in cui, nel resto del mondo si vanno consolidando modelli attenti ai valori ambientali e alla sostenibilità, il rischio è che invece, in questo modo, in Africa si proceda in direzione opposta, avviando una risposta errata alla nuova domanda di sviluppo urbano. In molti casi inoltre, i progetti in corso finiscono per attrarre prevalentemente investitori, capitali e compagnie internazionali ed essere rivolti esclusivamente alla classe media e medio-alta, tralasciando i gruppi sociali a

basso reddito, che costituiscono la maggioranza degli abitanti e i gruppi sociali che in primis avrebbero bisogno di nuove forme dell'abitare e dunque finendo per proporre anche in questo senso un modello di sviluppo poco sostenibile.

Tuttavia, osservando le principali macro-regioni che compongono il continente africano, Africa settentrionale, orientale, occidentale, centrale e meridionale, l'urbanizzazione non sembra avvenire alla stessa velocità e nello stesso modo. Negli ultimi due decenni in particolare quasi ovunque, l'urbanizzazione ha interessato soprattutto le aree costiere. Inoltre questa crescita sembra assumere per lo più forme non regolamentate, anche se nei Paesi più ricchi è più frequente la costruzione di insediamenti pianificati, rispetto alle forme spontanee.

I caratteri di problematicità legati alle nuove povertà, l'accentuarsi delle differenze di reddito e di patrimonio tra le fasce di popolazione, si presentano in maniera amplificata nell'Africa subsahariana. L'evidenza e la drammaticità delle migrazioni, sia di origine economica che causate dalle guerre, ha posto sull'agenda politica la necessità di un trattamento politico internazionale del processo, all'interno del quale si collocano le misure abitative dell'accoglienza, della processualità del climax abitativo dei migranti, dai centri di prima accoglienza fino al riconoscimento della cittadinanza, e dell'incerto diritto a una abitazione adeguata. Da questo punto di vista è utile tenere in considerazione come la globalizzazione, intervenuta nei fatti, non ha assunto il significato di omologazione delle disuguaglianze e degli squilibri ereditati dal passato, ma piuttosto quello di affermare la possibilità di relazioni sistematiche di scambio di informazioni, conoscenze, beni, persone, capacità lavorative, elementi capaci di interagire e di introdurre innovazione.

2 | I dati e i soggetti

“Africa is undergoing rapid urbanization that will result in almost 1.33 billion people living in cities by 2050, compared to 470 million at present. Around 2030, Africa's collective population will become 50 percent urban”. I dati aggregati, disponibili a proposito della popolazione e delle abitazioni per il continente africano non sono omogenei, ed è bene soffermarsi sulle differenze macroscopiche esistenti ad esempio tra i Paesi del Nord Africa, che mostrano consuetudini statistiche influenzate dalle prassi avviate dalle dominazioni straniere del periodo coloniale, in particolare legati alle amministrazioni francese ed inglese e quelli relativi invece all'Africa Sub-Sahariana. I siti e le fonti ufficiali attuali tendono, in modo comprensibile, a porre in risalto le discontinuità nelle pratiche (e relative serie dei dati) invalse a partire dagli anni Sessanta del Novecento, con la conquista dell'indipendenza politica da parte degli Stati africani. Segue a questo periodo un titanico sforzo da parte dei singoli Stati di risolvere il fabbisogno abitativo con interventi sorretti da potenti investimenti pubblici, in continuità con le collaborazioni tecnologiche con le imprese occidentali operanti nell'area. Tali tentativi, certamente non omogenei nelle impostazioni e negli esiti tra uno Stato e l'altro, inaugurano una stagione nuova e migliore della precedente, senza riuscire tuttavia a risolvere in maniera strutturale il problema.

La successiva stagione neolibera, segnata da una sostanziale sfiducia circa l'efficacia dell'azione prodotta con le sole forze dei singoli stati nazionali, si congiunge con l'aumento quantitativo dell'urbanizzazione, con l'incremento dell'attrazione esercitata dai centri urbani, e con l'avvenuta globalizzazione. L'esito appare fortemente problematico, e viene ritratto in maniera differente dalle fonti statistiche disponibili. Per quanto riguarda il Nord Africa, non è forse ingiustificato dire che le recenti evoluzioni politiche ed economiche sottolineano la differenza di quanto accade in Stati tra loro diversi, ad esempio l'Egitto, la Libia, la Tunisia. La grande estensione desertica (9 milioni di kmq) che divide la Northern Africa dalla Sub-Saharan Africa rende con la sola presenza più evidente e drammatica la crescente influenza del climate change, e il ruolo di mediazione che l'Africa mediterranea e il vicino medio-Oriente svolgono nei confronti dei movimenti di popolazione per motivi emergenziali.

Allo straordinario invecchiamento della popolazione europea, e al prolungamento della vita media, corrisponde la straordinaria gioventù della popolazione africana, al decremento demografico l'incremento, che anche qui come nel continente europeo produce disposizioni non omogenee a livello regionale, con una forte attrattività esercitata dalle aree costiere (di fatto maggiormente integrate nelle dinamiche commerciali internazionali) e dalle grandi agglomerazioni urbane.

Le fonti di dati si moltiplicano, rispetto a quanto avviene per il contesto europeo e occidentale, con una forte attenzione alle maggiori istituzioni internazionali, in primis World Bank e United Nations Human Settlements. Ad esse si aggiungono altre e diverse organizzazioni internazionali, come la SWAC con il suo progetto Africapolis, con interessi e campi di studio e di azione in evoluzione, a volte reciprocamente

sovrapposti. A questi vanno aggiunti almeno i soggetti più attivi a livello del continente africano, tra cui il Centre for Affordable Housing Finance in Africa (CAHF).

Per gli studiosi della città e del territorio, l'epoca neoliberale determina anche un accesso a fonti in cui la visione dei fenomeni relativi agli insediamenti e alle abitazioni, e il trattamento economico e finanziario dell'argomento si sovrappongono, fino a sembrare o a diventare sinonimi.

La compresenza dei massimi soggetti politici e finanziari internazionali, insieme a organizzazioni che presentano contemporaneamente sfere d'interesse di studio e di elaborazione statistica, e di promozione degli investimenti, delle relazioni commerciali e imprenditoriali arricchisce e complica il quadro dei dati a disposizione. In esso si inseriscono anche autorevoli centri di ricerca sull'ambiente urbano, tra i quali si segnalano senz'altro il gruppo di ricerca Urban Age della London School of Economics (LSE), principalmente orientato al ragionamento comparativo di realtà urbane a scala mondiale, tra i cui molti meriti va anche il fatto di aver percorso i dati disponibili a livello mondiale al fine di una loro sintesi e divulgazione visiva, capace di offrire evidenza a temi e problemi globali del tempo presente.

3 | Abitazioni, reddito e forme di sviluppo

In un quadro di mutate relazioni a livello globale, ciò che i dati evidenziano, in particolare a proposito della Western Africa, è come la produzione ufficiale di abitazioni, quantunque aumentata e sorretta da soggetti cooperativi internazionali anche senza obiettivi di profitto, non riuscirà a trovare corrispondenza in un aumento e una stabilità di reddito da parte di coloro che dovrebbero costituire i destinatari delle politiche e dei progetti. Questo scenario sottolinea l'importanza delle iniziative di "microfinanza", capaci di estendere significativamente il target di intervento, e di produrre forme di sviluppo locale non autoritative, che aspirano a essere rese proprie e amplificate dalle popolazioni. Si verrebbe così a incrinare la contrapposizione tra grandi interventi condotti dall'autorità legittima, tra cui ad esempio la fondazione a seguito del raggiungimento dell'indipendenza dai principali Stati europei di nuove capitali, come Dodoma e Owerri, e l'enigma degli slums e delle abitazioni informali ed illegali, che comunque proliferano e si riproducono, perpetuando le forme dell'esclusione e della disuguaglianza.

"Ricordo a questo proposito che il termine *informal sector*, da cui deriva *informal economy* è comparso per la prima volta nelle indagini svolte negli anni Settanta del secolo scorso in Africa dall'ILO, al fine di dare un nome a tutte quelle attività produttive condotte a piccola scala che non erano riconducibili, per un insieme di caratteristiche, al settore moderno. E nonostante si trattasse di attività largamente diffuse se non prevalenti, il fatto di non essere omologabili al settore moderno è bastato per relegarle in un mondo residuale: quello in cui ci si arrabatta per sopravvivere. Uno sguardo ravvicinato agli informal settlement rivela peraltro che essi non sono delle realtà separate, se non addirittura dei luoghi di esclusione, rispetto alle altre parti della città tanto che si possono cogliere forme di interdipendenza se non di commistione."

Non a caso alcuni progetti urbani di limitate dimensioni come quelli proposti all'interno dell'iniziativa Elemental messa a punto da Alejandro Aravena hanno avuto un successo comunicativo assoluto nell'ultimo decennio all'interno dell'immaginario degli architetti, degli urbanisti, dei pianificatori. La logica d'intervento vanifica la dicotomia tra progetto generato da un tecnico intellettuale, responsabile della forma artistica degli oggetti realizzati all'interno di circuiti socio-tecnici e professionali della committenza, e modificazioni, implementazioni e assemblaggi prodotti dagli abitanti. La figura discorsiva che viene introdotta è quella di un nuovo accordo antropologico tra interventi ufficiali e mutazioni diffuse, anonime e intelligenti della città. Un tema certamente non nuovo per le abitazioni e l'habitat africano, fin dal controverso e cruciale apporto di John Turner, che non a caso interviene all'inizio degli anni Settanta, in corrispondenza dell'apertura di una nuova fase dell'economia internazionale e della consapevolezza collettiva delle conseguenze dello sviluppo. Cinque decenni di aumento delle disuguaglianze e degli habitat illegali e informali, e cinque decenni di politiche e sperimentazioni in più continenti e Paesi hanno evidenziato una specificità dell'Africa subsahariana a questo riguardo, meno disponibile rispetto ai Paesi sudamericani e asiatici a cercare forme di upgrade degli insediamenti esistenti. Tali azioni e politiche sono state per lo più viste in passato come forme di legittimazione dell'illegalità, e di proiezione delle stesse nel futuro, a scapito degli sforzi collettivi per produrre un habitat legalizzato e migliore. Tra gli enti attivi a questo riguardo va menzionato Shelter Afrique, l'unica istituzione finanziaria panafricana che sostiene lo sviluppo di alloggi a prezzi accessibili.

4 | Alcune possibili azioni in materia abitativa

I temi più importanti sembrano e sono in questo momento anche i più difficili da affrontare.

Le impossibilità di azioni efficaci in materia abitativa da parte dei singoli Stati accomuna la situazione mediterranea e subsahariana, così come l'accentuazione delle differenze tra regioni interne agli Stati. Non esiste un quadro descrittivo e interpretativo condiviso.

Sicuramente un atteggiamento di tipo incrementale nei confronti della costruzione e della modificazione delle abitazioni è ciò che in questo momento consente di corrispondere meglio alle incertezze di mobilità e di reddito vissute da individui, famiglie, gruppi sociali e linguistici. Questo si deve congiungere a un'attenzione forte, costante e non negoziabile alla conservazione e alla valorizzazione dei luoghi, all'incrocio tra riconoscimento delle bellezze naturali e del loro funzionamento biologico, e modificazione antropica capace di intensificarne il significato per l'uomo, e la fruibilità. Ciò implica una rinuncia alle logiche dello sfruttamento immediato delle risorse, che ha costruito il leit motiv dei secoli passati e l'ordito delle relazioni commerciali internazionali.

Vinte definitivamente le resistenze delle altre specie animali e dell'accesso a tutti i luoghi della Terra, la specie cui apparteniamo deve affrontare oggi una sfida nuova e difficile data dall'autocontenimento, dalla riduzione virtuosa dei comportamenti predatori e di trasformazione noncurante degli effetti a medio e lungo termine dell'urbanizzazione, e più in generale delle azioni che influiscono sul pianeta come sistema biologico.

Un nuovo atteggiamento epocale comporterebbe anche la rinuncia alle logiche del low cost in tutti i campi, logiche che pure hanno contribuito e contribuiscono alla democratizzazione a scala planetaria dei beni un tempo oligarchici e aristocratici.

Il tema è evidentemente di far corrispondere al piano dichiarativo dello sviluppo sostenibile e resiliente azioni concrete, capaci di esser perseguite sistematicamente in più luoghi, e di produrre effetti a livello d'insieme. Un passo significativo in questa direzione potrebbe essere compiuto rendendo maggiormente uniformi i registri di proprietà delle abitazioni, i criteri di tassazione, i dati statistici: innanzitutto tra Stati nazionali della medesima macroregione, ma soprattutto a livello internazionale e globale. Un segnale di grande importanza che va in questa direzione è recentemente arrivato nel luglio 2021 attraverso la proposta avanzata dal G20 di introdurre una Global Minimum Tax una sorta di minimo comune denominatore per la tassazione delle grandi imprese mobili a livello globale. Il fatto che essa sia inferiore alle aliquote minime previste nei principali Paesi, segnala ulteriormente la difficoltà di inserire i grandi soggetti dello sviluppo internazionale all'interno di quadri di diritto condiviso, capaci di fornire un contributo costante e non su base volontaria alla redistribuzione dei profitti e dei costi delle attività economiche.

Riferimenti bibliografici

- Albrecht B. (a cura di, 2014), *Africa Big Cha-nge Big Cha-nce*, La Triennale di Milano-Editrice Compositori, Milano-Bologna.
- Allison P. (ed., 2011), *Adjaye Africa Architecture. A photographic Survey of metropolitan Architecture*, Thames and Hudson, London.
- Diamantini C. (2021), "La città nella tela del ragno. Commento al libro di R. Keeton, M. Provoost (ed. by), *To Build a City in Africa. A History and a Manual*, International New Town Institute, Nai010 Publisher, Rotterdam 2019, Casa della Cultura; <https://www.casadellacultura.it/1249/la-citt-agrave-nella-tela-del-ragno> consultato il 15/09/2021
- Keeton R., Provoost M. (ed., 2019), *To Build a City in Africa. A History and a Manual*, International New Town Institute, Nai 010 Publisher, Rotterdam.
- White G., Pienaar M., Serfontein B. (2015), *Africa Drawn one hundred cities*, Dom publisher, Berlin.

ReHab. Una riflessione sulle abitazioni

Fabrizio Paone

Politecnico di Torino

DIST – Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche per il Territorio

Email: fabrizio.paone@polito.it

Abstract

La tesi principale di questo contributo riguarda una strategia di osservazione d'insieme del patrimonio abitativo. L'argomento agisce in negativo: se non si cercano nuovi approcci, non resta che abbandonarsi alle dinamiche del mercato immobiliare, sperando in processi autoregolativi virtuosi. Il metodo proposto è di procedere attraverso l'esame della letteratura che si occupa dell'argomento, con taglio disciplinare e finalità diverse, prendendo in esame archivi come gli osservatori del mercato immobiliare, i dati catastali, le fonti statistiche statali, le banche dati degli enti territoriali per l'edilizia, la letteratura urbanistica e architettonica sulle abitazioni. Lo sfondo orientante è costituito da una crescente tendenza da parte dei gruppi di ricerca che si occupano dell'abitazione a concentrarsi su questioni minoritarie, significative dal punto di vista simbolico ed etico: l'estrema povertà urbana, le misure abitative di accoglienza dei migranti, i campi per rifugiati internazionali. L'esito potrebbe essere di inaugurare ricerche più rispondenti all'articolazione reale del patrimonio e della domanda abitativa. Ciò consentirebbe la formulazione di principi e idee per politiche, piani e progetti, capaci di intervenire sul consistente stock di abitazioni non occupate, favorendo la loro tassazione e/o re-immissione sul mercato; tocca il punto degli incentivi per le tecniche artigianali di ristrutturazione, a basso consumo di energia, la formazione di comunità energetiche indipendenti da fonti non rinnovabili, l'apertura civica di nuovi impianti urbani per il riuso dei componenti edili.

Parole chiave: housing, citizenship, history of ideas

La scomparsa della “questione delle abitazioni”

Non è ingiustificato sostenere che l'housing e le politiche abitative non trovano oggi negli studi urbani ampi spazi, trattazioni sistematiche, elaborazioni di nuovi punti di vista, realizzazioni esemplari. Sovrabbondanti ragioni hanno portato a questo, nell'epoca globale neoliberale che si apre con gli anni della consapevolezza dei limiti della produzione di energia (1973-1974), e si rinforza nei decenni a seguire. È interessante nominare tali ragioni. Una prima può essere rinvenuta nel venir meno delle possibilità economiche e finanziarie di un forte welfare abitativo finanziato dai singoli Stati nazionali (Tosi 2017). Tale affermazione impone di rendere esplicita l'angolazione del saggio, che guarda allo scenario internazionale da un punto di vista europeo, a partire dal periodo in cui l'Europa ha elaborato in maniera collettiva i termini attraverso i quali parliamo, in primis il concetto di moderna “abitazione” e di una moderna “urbanistica”; intorno alla metà del XIX secolo. Le realizzazioni più significative dal punto di vista delle politiche abitative, del miglioramento rispetto alle precedenti condizioni abitative, dell'innovazione spaziale delle abitazioni (lottizzazioni, siedlungen, garden cities) si sono avute con le esperienze socialdemocratiche del Novecento, la Germania della repubblica di Weimar (dalle cooperative senza fini di profitto condotte da Bruno Taut a Berlino, alla Francoforte di Ernst May), l'Olanda, la Danimarca, la Svezia, la Norvegia, la Finlandia. Dopo gli anni settanta del Novecento, l'impossibilità di mantenere un livello di spesa pubblica molto alto, insieme al venir meno della utilità di mettere in chiaro una “terza via” sociale tra capitalismo e comunismo, ha portato alla prosecuzione delle buone prassi precedenti e dell'autorevolezza della mano pubblica nei contesti sopra menzionati, ma anche alla fine delle sperimentazioni abitative sociali come modello alternativo.

La scomposizione del ciclo produttivo, l'internazionalizzazione dell'economia, la sua finanziarizzazione hanno prodotto nei decenni successivi mutamenti rapidi e potenti, riconfigurando in maniera radicale il modo in cui le abitazioni delle classi lavoratrici entrano nei processi di riproduzione del capitale e della formazione di profitti. Svaniscono in particolare alcune narrazioni, e famiglie di politiche pubbliche, basate sulla produzione di meccanismi di fidelizzazione di schiere di persone a impieghi a tempo indeterminato, a collegamenti stabili tra luoghi di lavoro e abitazioni (Bourdieu 2000).

In modo correlato, si esce progressivamente da ogni “teoria dei bisogni” in campo abitativo (Tosi 1984), iniziando ad acquisire consapevolezza di come la domanda costituisca un costrutto discorsivo, logico, con implicazioni verso la teoria, e in generale non possa darsi come un dato oggettivo cui far corrispondere l'offerta. Le dinamiche relative alla popolazione mutano, mostrando in Europa situazioni di equilibrio o di

calo demografico, su cui si inseriscono movimenti migratori internazionali, più che interni agli Stati o legati al passaggio da condizioni rurali a condizioni urbane, come era stato in precedenza.

Una difficoltà di trattazione

Le ragioni di fondo sopra richiamate si riferiscono a processi di ordine generale, che sovradeterminano la scomparsa della questione abitativa dalle priorità dell'agenda politica europea, e dai temi trattati come urgenti dall'urbanistica e dalla pianificazione. Altrove, soprattutto in Asia e in Africa, la produzione di abitazioni prosegue con intensità e quantità inedite, in modo che agli Europei può sembrare priva di modelli, sia urbani che tipologici. Perdura una difficoltà di definire in cosa consista l'abitare, non metaforicamente, e come possa essere recepito e trattato il diritto all'abitazione (non a caso, quasi mai presente nelle Costituzioni degli Stati nazionali, sebbene agli estensori non possa sfuggire la rilevanza dell'argomento).

Negli ultimi due decenni i contributi che hanno cercato di ragionare sull'abitare si sono occupati di questioni rilevanti simbolicamente, che toccano punti sensibili dell'etica, come le misure abitative rivolte a individui in estrema povertà, la successione di misure abitative che interessano i migranti, o coloro che non sono in grado di testimoniare la propria identità, e di far valere la propria cittadinanza. Per il resto, ci si affida fondamentalmente ai mercati immobiliari, alla loro capacità di regolazione, al mistero capitalista della formazione del prezzo, all'individuazione di politiche del credito immobiliare solvibili. Le istanze di rinnovamento sembrano provenire soprattutto da provvedimenti normativi, e sembrano distinguere l'Europa. Misure volte al contenimento della spesa energetica, alla promozione di pratiche di manutenzione, al riuso dei componenti edili e architettonici, alla complementarità tra tecnologie avanzate e pratiche artigianali di autocostruzione.

Ogni criterio di definizione di una abitabilità e di una urbanità minima mostra quanto rilevante sia il fenomeno dell'esclusione abitativa, aspetto rivelatore di una più generale esclusione in partenza dalla possibilità di una esistenza libera e felice (Tosi 2017). Se non parliamo più di indicatori come "abitanti per stanza", oppure "metri quadri per abitante", possiamo considerare parametri come la disponibilità domestica di acqua potabile, la sicurezza impiantistica, la collocazione in zone ad elevato rischio idrologico, sismico, ambientale. Si configura una situazione di grande disagio, cui non riesce a corrispondere una nuova impostazione della questione abitativa, se non quella che intende affermare la validità di una definizione parametrica e di prestazioni, tecnologiche e sovralocali, cui non viene fatta corrispondere una possibilità pragmatica di soluzione.

La medietà dell'abitare, una sorta di condizione «normale» per le abitazioni e gli abitanti resta nell'implicito, nel non detto, nel «noto ad alcuni». In assenza di una esplicita teoria della società, non si instaura alcuna corrispondenza sistematica tra ceti, persone e abitazioni, che da beni funzionali tornano a essere beni patrimoniali, o piuttosto finanziari.

La tradizione disciplinare

Da un punto di vista generale, quando l'abitazione erompe alla superficie del discorso, compare soprattutto in quanto abitazione operaia, delle classi lavoratrici, economica, a buon mercato, popolare. Fa quindi riferimento a un ordine in cui l'abitazione viene ad essere inserita come fattore significativo, un ordine sociale, economico, urbano, con interferenze tra i diversi piani (Bourdieu 2000). Cerdà, come è noto, arriva alla sua straordinaria proposta seriale e meccanica per Barcellona (una città residenziale) attraverso uno studio approfondito dell'abitazione, che lo conduce a identificare due classi sociali fondamentali, gli operai e il ceto borghese, cui fa corrispondere progettualmente diversi tipi di abitazione. Le grandi sperimentazioni abitative delle culture olandese e svedese degli anni trenta del Novecento, come l'AUP di Amsterdam di Cornelis van Eesteren adottato nel 1934, o la coeva Kollektivhuset di Sven Markelius a Stoccolma, la prima casa collettiva costruita in Europa, pensano essenzialmente a una società monoclasse, in cui le differenze intellettuali e di reddito andranno progressivamente e programmaticamente a dissolversi.

Il costrutto della "città funzionale" che van Eesteren mette a punto con l'AUP e amplifica con la condivisione con i colleghi dei CIAM, fino a divenire terreno d'unione del quarto Congresso, instaura l'idea di abitare dentro una esplicita teoria dell'urbanizzazione. Un forte aspetto comune tra il progetto di città di Cerdà e quello di van Eesteren, concepito settant'anni dopo, sta nel fatto che entrambi costituiscono modelli essenzialmente residenziali, basati sulla regolarità data alla città a venire dalla ripetizione di tipi abitativi. Non sull'ordine simbolico dei monumenti e degli edifici rappresentativi, non da nuovi luoghi centrali, non dalla gerarchia tra le sue parti affermata attraverso la localizzazione urbana dall'autorità religiosa o civile, dei suoi segni e dei suoi simboli.

Per noi, figli più della critica del funzionalismo che non del funzionalismo (a partire dagli anni cinquanta del Novecento), non è facile pensare ancora all'idea di abitare dentro l'impalcato della "città funzionale".

Tuttavia l'abitare come funzione costituisce tuttora, per rifiuto, per adesione o per ulteriore articolazione, il termine fondamentale di riferimento. Da funzione biologica, soggetta a regolazioni e interventi biopolitici da parte dello Stato nazione e di minori multiformi autorità di scopo, si cerca di slittare verso un abitare come funzione matematica. La riduzione logica consente di sottrarre l'abitare alle sfere dell'estetica, del gusto. Non marca la negazione all'abitare ottocentesco e borghese (cui pur l'abitare moderno si oppone narrativamente): piuttosto porta a definitivo compimento la ricerca collettiva sull'abitazione che ha avuto inizio in Europa nel XIX secolo.

Categorie generali

Ogni epoca, continua a insegnarci Michel Foucault, instaura precise condizioni di positività per il sapere. Tali condizioni, se elette a oggetto centrale del discorso, si rivelano meno evidenti di quanto potremmo ritenere. Se il criterio di verità e di utilità per scopi di ricerca è affidato al metodo scientifico a partire dalla seconda rivoluzione scientifica intorno alla metà del secolo XVII, per quanto riguarda le scienze sociali e politiche, alcuni fatti aventi conseguenze economiche strutturali, come le opinioni politiche e umane che orientano i comportamenti spaziali di individui, gruppi, popolazioni, non sono interamente descrivibili nei termini del metodo scientifico (pur intendendo per metodo un protocollo in continuo aggiornamento, affinato dalle attività di ricerca dei saperi esperti).

Fallito il progetto cognitivo del positivismo radicale di riportare le discipline umane e sociali, e le pratiche artistiche, entro i procedimenti logici e formali delle scienze «dure», ad alto impiego di forme matematiche e quantitative, i campi del sapere sopra nominati non si sono estinti. Hanno attestato una propria «differente natura» che combina l'impiego di tecniche e risultati quantitativi e scientifici con momenti dettati da diverse razionalità. La tendenza al positivismo, radicale o moderato o occulto, che tendiamo a considerare espressa nelle posizioni più ingenuie della seconda metà del secolo XIX, sopravvive in tutto il XX secolo, e nel XXI. Un «passo indietro» metodologico e cognitivo è in qualche modo necessario, se si vogliono nuovamente considerare questioni generali attinenti alla teoria dell'urbanistica e della pianificazione. Da un lato si prospetta una nuova mossa scienziata, come è avvenuto più volte nella storia dell'urbanistica, ad esempio attraverso il calco dei concetti di «regolazione» e di «regolatore» dalla biologia, o con la teoria dell'evoluzione, traccia per leggere l'evoluzione della città e del territorio. Oggi si esprime nel riferimento ai temi dell'ambiente, del climate change e della transizione energetica, e trova sue importanti applicazioni nelle valutazioni d'impatto. L'opportunità di non incorrere nuovamente nelle aporie positiviste (speriamo sia possibile nominarle così, in maniera compendiaria e cumulativa) impone di mettere in chiaro l'impianto logico complessivo di quanto l'urbanistica e la pianificazione vanno proponendo, specificando la propria competenza non altrimenti ottenibile. Essa non può risolversi in una «retorica della persuasione», in cui le asserzioni teoriche divengono operative sul piano sociale e politico sulla base della sola validità cognitiva.

Dall'altro lato, l'edificio teorico dell'urbanistica e della pianificazione si confronta con la questione della divisione del sapere e del lavoro intellettuale, divenuta estrema specializzazione. L'oggetto dell'urbanistica e della pianificazione rimane generale: produrre descrizioni, interpretazioni, proposte per l'ambiente dell'esistenza individuale e collettiva, nel momento in cui la Terra pare un unico «piccolo» giardino da coltivare quanto meglio è possibile, meraviglioso e fragile, in cui le logiche di forza, di espansione di controllo e di guerra dei singoli Stati nazionali non riescono più a proporsi come legittime e risolutive.

Ritorno alla teoria

La teoria coesa che il Novecento ha saputo produrre per l'interpretazione dei fenomeni urbani, inclusi l'abitare e le abitazioni, è quella della «città funzionale», che rimane essenziale per ogni questione delle abitazioni. Tuttavia, le Costatazioni del IV CIAM non riuscirono a trovare un assetto enunciativo capace di essere sottoscritto dai governi nazionali che esprimevano le delegazioni. Nonostante la grande vicinanza intellettuale degli aderenti CIAM, il cantiere intellettuale aveva mostrato defezioni, con il sottrarsi dell'Unione Sovietica (il IV Congresso, ricordiamo, avrebbe dovuto tenersi a Mosca), divenuta più interessata a risolvere il proprio stato di crisi interna, che a condividere elaborazioni internazionali.

Non senza incertezze, le funzioni diventarono Abitare, Lavorare, Circolare, Ricreare il corpo e lo spirito. Le variabili indipendenti dell'urbanizzazione determinano cambiamenti nelle altre variabili. Esse sono rappresentabili cartograficamente attraverso planimetrie tematiche, che si interfacciano con dati quantitativi e elaborazioni di maggiore dettaglio. Che ne è stato, delle quattro grandi categorie, dopo che il funzionalismo è tramontato, in quanto astrazione via via sentita come sempre più riduttiva, ingiustificata, di fronte alla ricchezza di significati della vita urbana, al mutamento incessante?

Lavorare è divenuta categoria programmaticamente evanescente, asistemica, all'uscire dalla civiltà industriale intesa come relazione di massa tra lavoratori e offerta di lavoro manifatturiero, interessato a

instaurare una relazione stabile tra residenza, impiego a tempo indeterminato, assenza di conflitti sociali e politici. Il lavoro ha teso ad allargare in maniera liquida e totalizzante il tempo, le sedi, tra cui l'abitazione. Estendendo in maniera inedita le proprie relazioni con le pratiche informali e con il tempo libero, spesso ai fini di una precarizzazione dell'impiego di forze lavorative, di riduzione dei contrappesi sindacali e della contribuzione fiscale.

Circolare è divenuto un ambito articolato per settori (navigazione marittima, aerea, stradale, ferroviaria, infrastrutture digitali, energetiche). Vi è un livello logistico della intersezione tra modalità e strutture di trasporto, passibile di elaborazioni. La dimensione degli operatori internazionali della mobilità è tale da rendere i soggetti decisivi nell'elaborazione di visioni strategiche e ipotesi di sviluppo, mostrando i limiti dell'urbanistica e della pianificazione intesa come azione pubblica, condotta a varie scale amministrative (area d'intervento, quartiere, città, area metropolitana, regione, stato, regione geografica internazionale). Ricreare il corpo e lo spirito, che forse potremmo aggiornare nei termini del loisir, del tempo non scolastico e lavorativo, costituisce un ambito che si è ampliato in maniera sostanziale, fino a invadere la quasi totalità delle sfere dell'individuo, trasfigurarsi in qualcosa di più ampio e pervasivo.

L'abitare permane, come una nozione lata, legata alla casa come ad altre situazioni empatiche, alla produzione di riviste, al rimando a serie di oggetti e ritrovati tecnologici, organizzati secondo pratiche di marketing. Il passaggio dell'abitare da una sfera disciplinare a un impiego prevalente relativo al linguaggio e al sapere comune segnala una presenza comunque rilevante, viva (Teysot 2013).

Sarebbe inquietante il pensiero di un mondo che attestasse una rinuncia ad abitare, qualunque sia l'accezione che intendiamo associare a questa azione.

Abitare, abitanti, abitazioni

Come, dunque, nel mondo della conoscenza in cui l'approfondimento si lega agli specialismi e alla ripartizione delle competenze e delle applicazioni, le scienze umane e sociali possono continuare a occuparsi di oggetti generali, senza incorrere in false credenze, in enunciati non fondati o indimostrabili?

La proposta teorica che questo saggio insegue, anche come restituzione di un percorso di ricerca individuale e collettivo in corso da alcuni anni, è da considerarsi introduttiva. Essa ha a che fare con la menzione in termini espliciti dei modi in cui la questione abitativa entra nel discorso, attraverso la tradizione disciplinare e gli studi che appaiono più fertili negli ultimi due decenni, a qualunque livello analitico, disciplinare e pratico esse abbiano inteso offrire il proprio contributo.

La proposta che una recente ricerca e pubblicazione ha avanzato (Paone, Sampieri eds., 2022) è di ordinare l'argomento attraverso tre livelli discorsivi e logici

Il primo è costituito dall'azione-funzione, l'*abitare*, di cui si rilevano alcune costanti nella letteratura che segue gli anni cinquanta del Novecento.

Il secondo è costituito dagli *abitanti*, intesi come elemento fondamentale del discorso, e come termine passibile di essere usato in modi differenti: riferito ai soggetti dell'abitare, di cui declinano il significato; oppure riferito ai destinatari delle abitazioni (il che implica l'idea di un altro soggetto che fornisce le misure abitative); oppure riferito ai titoli di uso (proprietari, affittuari, ospiti, occupanti, user,...).

Infine, il livello delle *abitazioni*, gli oggetti edili, architettonici, ingegneristici, di ogni tipo. Le configurazioni domestiche collegano spazi costruiti e aperti intesi come dispositivi identitari, patrimoniali, o come merce, assoggettata a dinamiche specifiche di ideazione, produzione, commercio.

Forse, affinché si possano rintracciare i lineamenti di una nuova "questione abitativa", capace di essere affrontata in forma generale, occorrerà attraversare i tre livelli di ragionamento, facendo della loro reciproca configurazione un elemento fondativo. I tre livelli discorsivi principali intrattengono relazioni s tra loro, in grado di essere sondate in relazione a contesti definiti, nello spazio e nel tempo.

Riferimenti bibliografici

Bourdieu P. (2000), *Les structures sociales de l'économie*, Polity Press, Cambridge, trad. it. (2004), *Le strutture sociali dell'economia*, Asterios, Trieste.

Teysot G. (2013), *A Topology of Everyday Constellations*, MIT Press, Cambridge (MA).

Paone F., Sampieri A. (eds., 2022), *ReHab. Living, Inhabitants, Houses*, Jovis, Berlin.

Tosi A. (1984), "Piano e bisogni: due tradizioni di analisi. Riflessioni ai margini di un progetto di ricerca sulle pratiche abitative", *Archivio di studi urbani e regionali* n.21, pp.29-54.

Tosi A. (2017), *Le case dei poveri. È ancora possibile pensare un welfare abitativo?*, Mimesis, Milano.

Il caso dei Nuovi poli civici, culturali e di innovazione a Roma

Elisa Piselli

Università degli Studi Roma Tre
Dipartimento Architettura – Gruppo di ricerca Labic
Email: episelli@os.uniroma3.it

Abstract

In un contesto di forte polarizzazione fra *città dei ricchi e città dei poveri*¹ risulta necessario intervenire sulle dotazioni dei territori, una tendenza quanto mai confermata dagli investimenti finanziati dal PNRR che operano nei quadranti meno strutturati. Le disparità delle dotazioni dei servizi in grado di infrastrutturare la vita quotidiana², permettono di tratteggiare geografie delle diseguaglianze quanto mai precise. Il contributo intende approfondire il PUI - Piano Urbano Integrato Nuovi poli civici, culturali e di innovazione di Roma, con un focus specifico sulla linea di intervento legata alle 9 +1 nuove strutture. Con questo PUI, l'unico che segue una logica diffusa nel territorio metropolitano romano, si è in una cornice transdisciplinare che riflette con la biblioteconomia e la biblioteconomia sociale³, sulle trasformazioni della biblioteca pubblica⁴, offrendo un'occasione per ragionare sui servizi socio-culturali della città. I Nuovi poli civici, culturali e di innovazione, afferenti all'istituzione Sistema Biblioteche Centri Culturali di Roma, saranno localizzati in immobili del patrimonio pubblico attualmente dismesso, costituiranno una rete di luoghi che oltre ad ampliare l'offerta culturale dovranno offrire anche una serie di nuovi servizi⁵. L'operazione risulta particolarmente interessante per le modalità con cui i poli vorrebbero mettersi in connessione con i territori, cercando un ingaggio diretto e lavorando sulle relazioni tra i soggetti coinvolti. La progettualità dei Nuovi poli civici, culturali e di innovazione, viene ricondotta ad un insieme di altre pratiche e politiche romane che re-immaginano nuovi servizi nei territori con i poli civici. Attraverso interviste alle istituzioni coinvolte, e l'osservazione di un focus group, si intende ricomporre uno sguardo critico su un percorso ambizioso, quanto necessario, che riflette sulla generatività delle dotazioni socio-culturali dei territori e più in generale sulla possibilità di operare rigenerazioni sostenibili, lavorando sui servizi.

Parole chiave: welfare, servizi, biblioteca

Introduzione

Il contributo pone al centro una riflessione sulle dotazioni e i servizi socio-culturali, condotta a partire dal mondo delle biblioteche pubbliche, in quanto oggetto di finanziamenti europei con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza⁶ (PNRR). Le rilevanti riflessioni interne alla disciplina biblioteconomica sono in grado di connettersi a temi quanto mai attuali per la disciplina urbanistica, legati alla rilevanza e al ruolo delle pratiche socio-culturali e dei nuovi luoghi culturali nei processi di rigenerazione dei territori (Albano, Mela & Saporito, 2020; Crobe, 2023; Franceschinelli, 2021).

Se i processi di rigenerazione a base culturale, sono stati trainati tradizionalmente da grandi istituzioni culturali, facendo leva sul consumo o da distretti creativi legati alla produzione (Evans, 2005; Vicari Haddock & Moulaert, 2009), nel dibattito attuale processi di rigenerazione vengono ricondotti anche a pratiche culturali più minute. Queste grazie alle loro valenze sociali e alla capacità di agire sulle dimensioni della prossimità, hanno alimentato ragionamenti circa l'infrastrutturazione culturale dei territori (Di Pietro, 2020). In un legame rinnovato tra servizi socio-culturali e contesti urbani, le biblioteche pubbliche sono oggetto di consistenti finanziamenti del PNRR,

¹ Secchi B. (2013) *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Bari-Roma: Laterza.

² Collettivo per l'economia fondamentale (2018) *Economia fondamentale: L'economia dell'infrastruttura quotidiana*, Torino: Einaudi.

³ Faggiolani C. & Solimine G. (2013) *Biblioteche moltiplicatrici di welfare. Verso la Biblioteconomia sociale*, in BIBLIOTECHE OGGI. - ISSN 0392-8586. - STAMPA. - 31: pp. 15-19.

⁴ Agnoli A. (2023) *La casa di tutti*, Bari-Roma: Laterza.

⁵ <https://www.bibliotechediroma.it/opac/article/nuovi-poli-civici/card-poli>

⁶ Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza approvato con Decisione del Consiglio ECOFIN del 13 luglio 2021, successivamente notificata all'Italia dal Segretariato generale del Consiglio con nota LT161/21, del 14 luglio 2021.

<https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>

come vettore di processi di rigenerazione di ambiti metropolitani, periferici e non. Il Piano muove opere di rigenerazione urbana in diverse forme, principalmente tramite due strumenti: il Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell’Abitare (PINQUA) e i Piani Urbani Integrati (PUI). Pur afferendo entrambi all’interno dell’architettura complessiva del Piano alla stessa Missione⁷ e Componente⁸, i PUI si differenziano in quanto, mirano a migliorare le periferie delle Città Metropolitane dichiarando esplicitamente interventi su nuovi spazi di socialità oltre che recuperando e ristrutturando strutture non utilizzate⁹. Provando a lasciare sullo sfondo aspetti importanti legati al divenire nel tempo delle vicende legate al PNRR, come i ritardi e le questioni del “dopo” legate alla sostenibilità della gestione delle opere in programma (Boeri & Perotti, 2023); il contributo attenziona il progetto romano PUI - Nuovi poli civici, culturali e di innovazione in quanto si presenta come un’azione che mira a “svolgere un ruolo strategico nell’ambito di politiche di welfare contribuendo alla riduzione delle disuguaglianze sociali”¹⁰, intercettando il tema generale dell’abitare nella città contemporanea.

Biblioteche in evoluzione e città nel post pandemia

In questo quadro di politiche europee post pandemiche, che investono sulla biblioteca pubblica come inedito attore urbano con una propria capacità rigenerativa, si intercettano lunghi processi interni alla biblioteconomia. Le riflessioni di questa disciplina dall’occuparsi dell’organizzazione funzionale interna con il modello tripartito tedesco o frattale (Bilotta, 2021), passano ad una maggiore attenzione verso l’architettura e l’aggiornamento dei patrimoni, con le mediateche francesi (Bertrand, 2013), per poi spostare l’attenzione verso l’immagine e la percezione della biblioteca nel panorama cittadino con gli Idea store (Dogliani, 2009; Galluzzi, 2011), le ‘four-spaces model’ scandinave (Jochumsen, Hvenegaard Rasmussen & Skot-Hansen, 2012), fino al focalizzarsi dell’attenzione sulla comunità e sulle relazioni e interazioni con il dibattito dedicato alle biblioteche sociali (David Lankes, 2022). Questo spostamento e affinamento continuo delle riflessioni non può dirsi lineare, né consequenziale, in quanto “non è possibile individuare (...) rapporti unidirezionali o di derivazione diretta tra questi modelli; quella che si osserva è piuttosto una fitta rete di richiami, rimandi e scambi (non sempre esplicitamente dichiarati) tra modelli più vecchi e più recenti”¹¹. In questa parabola di estroversione sono inevitabili degli echi in ambiti disciplinari altri, come quelli che riguardano lo studio della città e dell’urbanistica. E’ proprio la sensibilità e la capacità di chi occupa con le proprie ricerche e riflessioni il dibattito attorno alle biblioteche pubbliche, ad aver guidato uno sguardo urbano e territoriale su questi particolari presidi, ai quali vengono riconosciute intrinseche capacità aggreganti (Agnoli, 2011; Agnoli, 2022; Faggiolani, 2022; Galluzzi, 2009).

La lungimiranza con cui è stata riconosciuta l’importanza dei dati, ha portato all’avvio nel 2020-2021 del primo censimento nazionale delle biblioteche pubbliche dal 1927¹², che ha consentito di dare corpo ad “uno sguardo nuovo sulle biblioteche”¹³. Uno sguardo che riconosce molto a questi luoghi ma che non è mai indulgente, in quanto viene sempre riconosciuta la difficoltà che la biblioteca riscontra nello scrollarsi di dosso quell’immagine di luogo del silenzio e delle regole, testimoniata dal calo di presenze di utenti¹⁴.

⁷ La Missione alla quale afferiscono sia i PINQUA che i PUI è *Inclusione e coesione* (5), si veda <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/il-piano/missioni-pnrr/inclusione-coesione.html>

⁸ La Componente alla quale afferiscono entrambi gli strumenti citati è *Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore* (M5C2) nella quale a fianco a importanti risorse destinate alle infrastrutture sociali funzionali alla realizzazione di politiche a sostegno di nuclei e soggetti fragili, si affiancano investimenti destinati alla riqualificazione di tessuti urbani più vulnerabili dalle periferie alle aree interne. Si veda <https://www.governo.it/it/approfondimento/inclusione-sociale/16706>

⁹ Si veda <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/Interventi/investimenti/piani-urbani-integrati.html>

¹⁰ Memoria n. 2 Approvata dalla Giunta Capitolina nella seduta del 3 febbraio 2022, p. 5.

¹¹ Bilotta A. (2021) *La biblioteca pubblica contemporanea e il suo futuro*, Milano: Editrice Bibliografica, pp. 46-47

¹² Cfr. Arosio F. M., Federici A. (2022) *Il profilo delle biblioteche attraverso i dati. Piattaforme d’informazione e socialità*, pp. 51-74, in Faggiolani C.. a cura di (2022) *Le biblioteche nel sistema del benessere*, Milano: Editrice Bibliografica.

¹³ Cfr. Faggiolani C.. a cura di (2022) *Le biblioteche nel sistema del benessere*, Milano: Editrice Bibliografica.

¹⁴ Nel Report BES 2021 si registra una contrazione notevole della frequentazione delle biblioteche, al link il Report scaricabile https://www.istat.it/it/files//2022/04/BES_2021.pdf.

Nel Report BES 2022 si registra una diminuzione degli utenti delle biblioteche in tutte le regioni del 23%, al link il Report scaricabile <https://www.istat.it/it/files//2023/04/Bes-2022.pdf>.

Nel Report BES 2023, la fruizione delle biblioteche è migliorata rispetto all’anno precedente ma risulta in calo rispetto ai dati 2019, al link il Report scaricabile <https://www.istat.it/it/files//2024/04/Bes-2023-Ebook.pdf>

Vengono destinati i fondi europei del PNRR alle biblioteche pubbliche, riconoscendo da una parte la loro potenziale capacità di incidere sulla coesione sociale, fortemente provata dalla crisi pandemica, e dall'altro lato dalla consapevolezza, sostenuta dai dati, del ruolo capillare giocato all'interno dell'infrastruttura culturale.

Le città nelle quali vengono finanziate con questa eccezionale stagione di investimenti dei progetti che coinvolgono il mondo delle biblioteche pubbliche sono Milano, Torino e Roma. Tre Città Metropolitane che decidono con modalità, obiettivi e strumenti differenti, di perseguire una strada che punta alla rigenerazione urbana attraverso realizzazioni ex-novo, recuperi edilizi e il lavoro tra l'interno delle biblioteche pubbliche e il loro connettivo urbano materiale e immateriale.

I poli civici a Roma: uno, nessuno e centomila

Nell'ambito romano l'immagine dei *poli* può dirsi la riedizione dei *centri*, altro concetto richiamato soprattutto per parlare di dotazioni culturali dalla fine degli anni '80 in poi. Nello specifico l'espressione *polo civico* è emersa negli ultimi anni in diversi documenti¹⁵ legati a ricerche condotte in ambito romano, assumendo ogni volta declinazioni differenti di significato, da ricondurre in alcuni casi a pratiche sociali dal basso, fino a comparire nella normativa della Regione Lazio¹⁶.

Possiamo intercettare quindi diversi tipi di poli civici a Roma sviluppati in questi anni, in sperimentazione o in costruzione, tra i quali vi è anche il focus di questo contributo, tutti caratterizzati da interpretazioni differenti e interagenti quindi con ambiti e tematiche urbane differenziate.

Tra le progettualità che si sono costituite dal basso, ovvero dall'iniziativa di diverse realtà sociali che negli anni stanno concretamente strutturando una nuova visione per ambiti della città con differenti gradi di problematicità, lavorando sul mutualismo, sulla dotazione e la costruzione collaborativa di servizi e attività, possono essere nominati il Poleis - Polo civico esquilino per l'innovazione sociale e il Polo civico integrato di sviluppo locale del Quarticciolo¹⁷, quest'ultimo articolato in diversi spazi e attività coordinati a partire dalla Casa di Quartiere¹⁸.

I Poli civici integrati di mutualismo sociale, sono descritti dall'Assessorato di Andrea Catarci¹⁹ come "poli di servizi e attività a supporto dei territori, dove vengono gestite iniziative sociali, culturali, nel campo del lavoro e della riqualificazione urbana in stretta sinergia con la cittadinanza, i comitati di quartiere, le biblioteche, gli operatori economici e dei servizi"²⁰, si iscrivono nell'ambito della programmazione sociale regionale. A circa un anno dall'avvio, avvenuto nel 2023, delle prime sperimentazioni dei Poli civici integrati nei Municipi VII, VIII, IX e XII, sono stati presentati i primi risultati ed è stata dichiarata l'intenzione di "trasformare queste iniziative in sistema consolidato di interventi sociali"²¹.

I poli civici oltre ad essere l'avamposto della sperimentazione delle politiche sociali, da una parte frutto della militanza politica sui territori e dall'altra ad impulso dell'Amministrazione, sono anche strumento di costruzione di politiche culturali, all'interno di trasformazioni urbane complesse. E' questo il caso del Polo civico Flaminio, il quale prende forma in un ambito romano già fortemente connotato, siamo nel Municipio II che annovera al

¹⁵ Cfr. LabSU DICEA e Fairwatch (2022), *Reti di mutualismo e poli civici a Roma*, Roma: Comune info, p. 54.

¹⁶ La Legge Regionale 11/2016 - Sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali della Regione Lazio, al comma w introduce i poli civici integrati di mutualismo sociale, attivati per promuovere progetti caratterizzati da sperimentazioni innovative, diffusione di buone pratiche tramite il partenariato pubblico-privato per la promozione di servizi sociali e socio-sanitari e per l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate, compresi progetti di welfare di comunità

¹⁷ Entrambi oggetto di ricerca nella pubblicazione del 2022 di LabSU DICEA e Fairwatch, *Reti di mutualismo e poli civici a Roma: Comune-info: Roma* <https://www.periferiacapitale.org/ebook-reti-di-mutualismo-e-poli-civici-aroma/>

¹⁸ <https://www.fondazionecharlemagne.org/inaugurazione-della-casa-di-quartiere-del-quarticciolo/>

¹⁹ Andrea Catarci, della Giunta Gualtieri insediata nel novembre 2021, è Assessore alle Politiche del Personale, al Decentramento, Partecipazione e Servizi al Territorio per la Città dei 15 minuti.

²⁰ I Poli civici integrati di mutualismo sociale sono composti da tre elementi: "uno sportello sociale a supporto di interventi di mutualismo legati a tematiche sociali e abitative; un centro di animazione per lo sviluppo locale, la formazione professionale, il supporto ai progetti d'impresa e alle attività artigianali; un laboratorio di partecipazione; iniziative formative e informative rivolte ai cittadini dei rispettivi territori in collaborazione con il Terzo Settore."

Cfr. <https://www.comune.roma.it/web/it/notizia.page?contentId=NWS1070471>

Questa sperimentazione va immaginata come elemento interagente con i progetti di riqualificazione dello spazio pubblico "15 Municipi - 15 progetti - per la città dei 15 minuti", sviluppata dell'assessorato Catarci in sinergia con l'assessorato all'Urbanistica di Velocchia.

Cfr. <http://www.urbanistica.comune.roma.it/citta-15-minuti.html>

²¹ Cfr. <https://www.comune.roma.it/web/it/notizia.page?contentId=NWS1167325>

suo interno il maggior numero di istituzioni culturali di profilo metropolitano della città. Se alla scala metropolitana possiamo nominare rappresentativamente l'Auditorium Parco della musica e il MAXXI - Museo delle arti del XX secolo, guardando alla scala locale e al Sistema delle Biblioteche Centri Culturali di Roma, il II è il Municipio che si caratterizza per avere uno dei più alti numeri di biblioteche comunali per unità territoriale, sono infatti 4 le biblioteche attive²². L'ambito del Flaminio, dove dagli anni dell'assessorato alla cultura di Borgna²³, sono state poste le basi per lo sviluppo di un distretto a vocazione culturale, si compone della successione dei maggiori interventi legati a istituzioni culturali di alto profilo e importanti patrimoni architettonici presenti sull'asse di via Guido Reni. Proprio su questo fronte urbano si trova l'area delle ex-caserme²⁴ attenzionata da anni come ambito di trasformazione²⁵.

Il progetto del Polo civico Flaminio previsto "mira alla creazione di nuovi spazi pubblici diversificati ma integrati all'interno della trasformazione dell'area ex Caserma Guido Reni. Sarà realizzato un nuovo sistema di riferimento pubblico della città, una polarità aperta e disponibile per la cittadinanza grazie alla realizzazione di una nuova biblioteca e una "Casa del Quartiere", quale spazio di incontro e di aggregazione con funzioni plurime per il quartiere e la città intera."²⁶ Il progetto che vede coinvolto il Sistema Biblioteche Centri Culturali di Roma pone l'obiettivo di costruire uno spazio capace di andare oltre la biblioteca, in grado di mettere a disposizione del quartiere e al tempo stesso alle associazioni e all'intera città una commistione di usi, durante tutto l'arco della giornata.

Un altro esempio di polo civico, che vede coinvolta in primo piano l'istituzione Biblioteche Centri Culturali di Roma, è da rintracciare all'interno del PUI - Nuovi Poli civici, culturali e di innovazione, una progettualità che a differenza del Polo civico Flaminio, investe l'intero territorio comunale secondo una logica diffusa lavorando alla scala locale.

I Nuovi Poli civici, culturali e di innovazione

Il PUI - Piano Urbano Integrato - Nuovi poli civici, culturali e di innovazione²⁷, pone alla base del progetto un potenziamento quantitativo e qualitativo della rete bibliotecaria di Roma Capitale con "l'obiettivo di garantire il diritto alla cultura, l'accesso alle informazioni e alla conoscenza e allo stesso tempo facilitare l'integrazione con una particolare attenzione alle fasce più deboli"²⁸. Il progetto nell'area del Comune di Roma coinvolge complessivamente 31 sedi, si articola in 9 (+1)²⁹ Nuovi poli civici, culturali e di innovazione, realizzati in immobili comunali già esistenti ed inutilizzati e 21 interventi di efficientamento energetico, riqualificazione e rifunzionalizzazione di biblioteche del sistema comunale già attive.

²² Le biblioteche comunali attive nel territorio del Municipio II sono la Biblioteca Flaminia nella zona urbanistica Flaminio, la Biblioteca Villa Leopardi e la Biblioteca Europea nella zona urbanistica Salaria e la Biblioteca Tullio De Mauro nella zona urbanistica San Lorenzo. Cfr. <https://www.bibliotechediroma.it/opac/article/le-biblioteche-del-comune-di-roma/biblioteche2>

²³ Cfr. Borgna G. [et al.] (2008), Capitale di cultura, Donzelli Editore: Roma

²⁴ Nei documenti ufficiali l'area dell'ex caserma di via Guido Reni viene nominata Ex Stabilimento Militare Materiali Elettrici e di precisione.

²⁵ L'area delle ex caserme di via Guido Reni è parte del Progetto Urbano Flaminio - il Quartiere della Città della Scienza, per il quale nel 2014 fu indetto un concorso internazionale di progettazione che stabilì vincitore lo Studio Paola Viganò.

Cfr. <http://www.urbanistica.comune.roma.it/aree-militari/quart-citta-scienza-concorso.html>

²⁶ Cfr. <http://www.urbanistica.comune.roma.it/concorsi/concorsi-settembre-2020/polo-civico-flaminio.html>

²⁷ Il PUI - Nuovi poli civici, culturali e di innovazione è stato approvato dalla Giunta Capitolina, mentre l'attuazione è in capo alla Città metropolitana di Roma Capitale. L'Accordo di programma firmato nel luglio 2023 tra Roma Capitale e la Città Metropolitana regola le relazioni per la progettazione dei Poli.

²⁸ Memoria n. 2 Approvata dalla Giunta Capitolina nella seduta del 3 febbraio 2022, p. 6

²⁹ I Nuovi poli civici, culturali e di innovazione sono 9 nella Deliberazione n. 69 della Giunta Capitolina del 4 marzo 2022, nella quale i singoli interventi vengono presentati attraverso immagini e disegni tecnici. Circa un anno dopo, in occasione dell'incontro pubblico della Commissione speciale PNRR del luglio 2023, l'assessore alla cultura Miguel Gotor ha annunciato l'aggiunta del Nuovo polo civico, culturale e di innovazione di Santa Maria della Pietà. Questo non risulta però attualmente incluso tra i Nuovi poli civici, culturali e di innovazione dell'Atlante del PNRR presentato nel gennaio 2024, nel quale vengono georeferenziati e descritti gli interventi che complessivamente sono attivi nel territorio del Comune di Roma. Cfr. https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/Atlante_del_PNRR_di_Roma_compressed.pdf

In questo caso il polo civico, si completa con la locuzione *culturale e di innovazione*, anche in questo caso il significato non è immediato, come poteva esserlo *biblioteca*, e come spiega Chiara Faggiolani³⁰ “quando il lessico non è attrezzato vuol dire che a non essere attrezzato è il nostro immaginario”³¹. La grande sfida di questa progettualità sta proprio nello sforzo di immaginare qualcosa che non esiste ancora e che non ha modelli precostituiti da seguire.

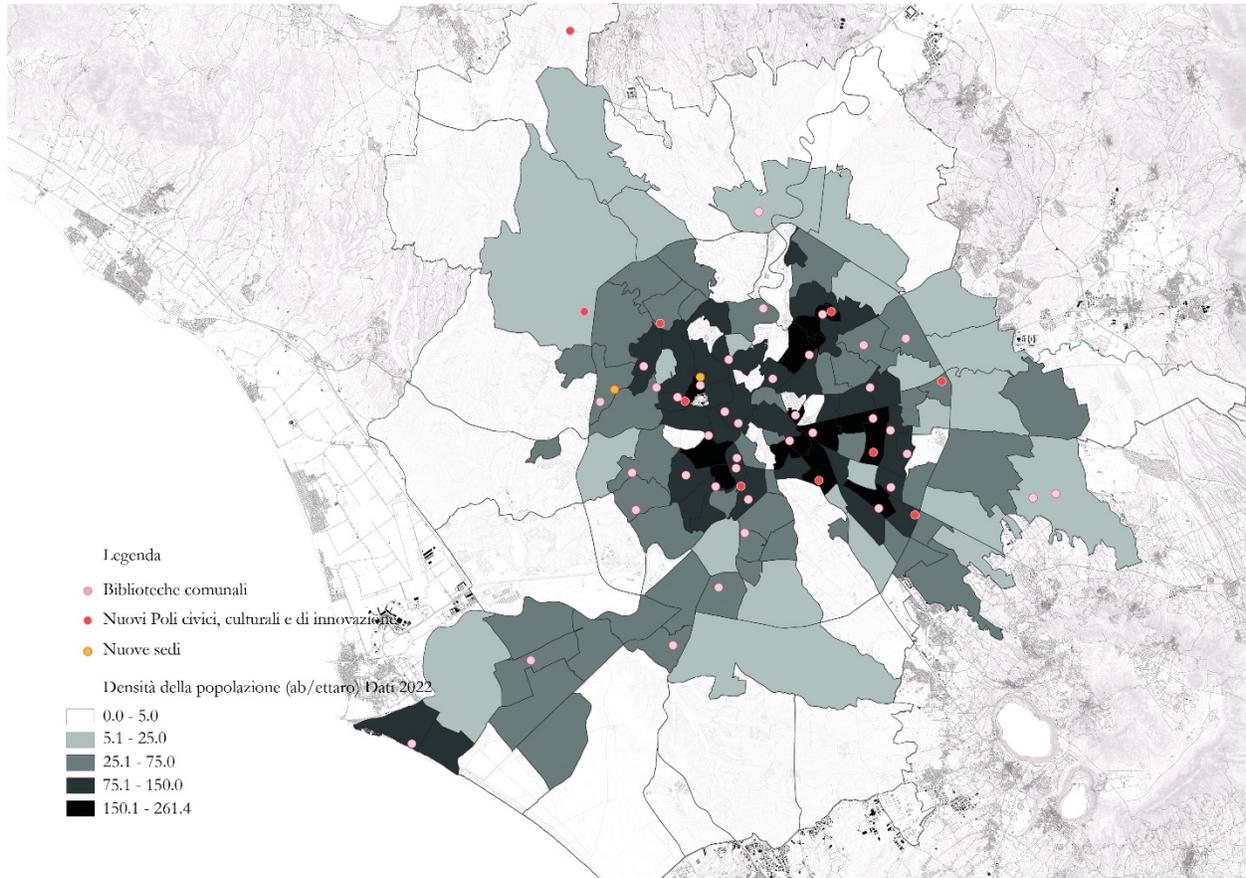


Figura 1

L'individuazione degli immobili nel caso dei Nuovi poli è avvenuta a seguito di interlocuzioni con i Municipi e i Dipartimenti di Roma Capitale³², in alcuni casi i nuovi poli sono in stretta relazione di prossimità con biblioteche comunali già funzionanti, nonostante tra le premesse si fosse espressa l'intenzione di far aprire questi nuovi spazi oltre che in aree periferiche, vulnerabili sotto il profilo sociale e comunque “laddove il territorio appare sprovvisto di biblioteca di quartiere e/o spazi culturali”³³.

Essendo una progettualità in corso d'opera³⁴, si fa riferimento alla documentazione circa gli elementi chiave dichiarati e approvati che comporranno questi nuovi presidi.

I nuovi poli ospiteranno servizi di interesse pubblico, i quali si divideranno tra servizi di innovazione, servizi di comunità e servizi culturali innovativi. I servizi innovativi saranno “servizi di coworking, pre-incubazione,

³⁰ Chiara Faggiolani, spiega durante l'incontro pubblico *Biblioteche per la comunità in Più libri, Più liberi* il 6 dicembre 2023, nelle vesti di CDA del Sistema Biblioteche Centri Culturali di Roma, ma essendo anche professoressa in Biblioteconomia e Responsabile scientifica del BibLab (Laboratorio di Biblioteconomia sociale e ricerca applicata alle biblioteche) dell'Università della Sapienza di Roma.

³¹ <https://www.youtube.com/watch?v=wIEy-mQDAqQ&t=36s>

³² Min.Int. - DAIT - D.C.F.L. - Archivio_FL - Prot. Ingresso N.0036604 del 18/03/2022, p. 6.

³³ Ibidem.

³⁴ Le azioni immateriali, costituite da focus group, sono state avviate sul finire del 2023, mentre l'avvio dei cantieri è previsto entro il 2025.

incubazione, accelerazione, trasferimento tecnologico e co-progettazione pubblico-privata-comunità finalizzata all'esecuzione di appalti e partenariati innovativi, lanciati dalle pubbliche amministrazioni capofila, attuatrici e sviluppatrici degli interventi legati amministrativamente, territorialmente e progettualmente al PUI, come anche previsto dal modello del «collaboratorio»³⁵.

I servizi di comunità saranno “orientati all'accessibilità dei luoghi e dei servizi pubblici, all'inclusione sociale delle persone con vulnerabilità, all'integrazione sociale e sanitaria delle persone che si trovano sul territorio metropolitano per scelta o per necessità, sul modello delle Case di Quartiere di Torino, attraverso una consistente utilizzo della co-progettazione con Enti del Terzo Settore”³⁶.

Nel caso dei servizi culturali innovativi “potranno convogliare risorse professionali provenienti dalle istituzioni e dai circuiti come biblioteche, musei, associazioni culturali, accademie, orchestre, artisti, teatri, e operatori economici innovativi, PMI e startup, per abilitare una migliore diffusione e fruibilità della cultura, del patrimonio culturale, della scienza in tutto il territorio metropolitano, da nuovi prodotti e servizi innovativi fino a servizi di supporto alle famiglie e alle nuove generazioni, come programmi giovanili di scambio culturale, anche internazionale, doposcuola e ludoteche.”³⁷

Diversi aspetti interessanti emergono anche solo da questi elementi accennati che appaiono delle suggestioni; un primo elemento che emerge e ricorre è la prospettiva di un servizio che si discosterà dall'attuale funzionamento delle Biblioteche comunali³⁸, immaginando la possibilità di una co-progettazione pubblico-privato-comunità, con la presenza esplicita di Enti del Terzo Settore, nonché di attori inediti come PMI e startup. Il richiamo al modello delle Case di Quartiere di Torino, risulta un riferimento inedito per delle politiche pubbliche, con il quale suggerire una nuova immagine di biblioteca ampliata nei servizi e nei significati. Questi aspetti saranno oggetto di specifici dialoghi, già avviati per gli aspetti generali della progettualità, con le interlocutrici del Sistema Biblioteche Centri Culturali di Roma³⁹.

Riconoscendo le biblioteche come “community maker”⁴⁰ o “istituzione ancora”⁴¹, gli elementi cruciali per una buona riuscita e tenuta nel tempo del progetto, sembrano riguardare l'orchestrazione dei diversi soggetti, i quali dovranno essere in grado di fare presa nei territori e la definizione di un modello di gestione sostenibile nel tempo, per tutte le parti coinvolte. Le capacità di selezione e di ingaggio dei soggetti, anche appartenenti al terzo settore, sembra essere dirimente nella costruzione dei servizi, i quali, avendo l'ambizione di declinare la cultura nel quotidiano, aprendola a diversi significati, dovranno riconnettersi a precise domande locali. I focus group avviati, si avvalgono dei soggetti che le singole biblioteche, afferenti alle aree dei nuovi poli, già conoscono all'interno dei territori nei quali operano da anni; l'obiettivo dei focus group è quello di immaginare un'identità specifica del nuovo polo attraverso il dialogo con i soggetti coinvolti. Il percorso prevede in base ai risultati più focus group da dedicare alla ricerca di un taglio specifico per i nuovi poli.

Conclusioni

La grande sfida che si ha di fronte, affinché un nuovo presidio civico, culturale e di innovazione possa esercitare una forza attrattiva in un territorio, richiede spazi di confronto, attraverso una co-programmazione dei servizi, per rispondere ai bisogni effettivi dei territori⁴².

Guardando anche solo nei tratti principali, l'insieme delle diverse forme che i poli civici hanno assunto nell'ambito romano, possiamo riscontrare un forte bisogno di servizi diffusi, puntuali e vicini alle necessità mutevoli dei territori.

³⁵ Min.Int. - DAIT - D.C.F.L. - Archivio_FL - Prot. Ingresso N.0036604 del 18/03/2022, p.14.

³⁶ Ibidem.

³⁷ Ibidem.

³⁸ Le biblioteche dell'istituzione Sistema Biblioteche Centri Culturali di Roma pur non essendo interna al Comune come un suo Dipartimento, è l'organismo comunale per la gestione dei servizi culturali bibliotecari.

³⁹ Mariarosaria Senofonte, Direttrice dell'Istituzione Sistema Biblioteche Centri Culturali di Roma e Chiara Faggiolani, CDA dell'Istituzione Sistema Biblioteche Centri Culturali di Roma, la quale sta coordinando le opere immateriali di interlocuzione con i territori tramite tramite focus group.

⁴⁰ Memoria n. 2 Approvata dalla Giunta Capitolina nella seduta del 3 febbraio 2022, p. 5

⁴¹ Deliberazione n. 69 della Giunta Capitolina del 4 marzo 2022, p.5.

⁴² Si riporta il tentativo dell'Amministrazione di consultazione della cittadinanza per la progettazione dei Poli civici, non del tutto riuscito visti i numeri esigui delle risposte, comunicate nel report al link https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/Nuovi_Poli_Civici_-_Esiti_consultazione.pdf

Le riflessioni sulle espressioni e significati differenti, che sono state attribuite ai poli civici in questi ultimi anni a Roma, connesse all'emergere della biblioteca come frontiera di negoziazione e rigenerazione dei territori, evidenzia il tentativo di immaginare servizi ibridi. Nonostante i poli civici richiamati, si muovano su impulsi diversi, sembrano puntare a servizi combinati, ibridi; un altro elemento comune, riguarda la relazione con i territori, con i quali è necessaria un'interazione profonda, a partire dal coinvolgimento delle energie locali. Quella che sembra emergere, è una tendenza verso servizi adattivi e aperti nella loro costruzione e gestione, servizi che metteranno alla prova le capacità relazionali dei soggetti coinvolti, quanto le capacità di dare risposte ai bisogni della collettività con ipotesi sostenibili per le parti coinvolte.

Riferimenti bibliografici

- Agnoli A. (2011), *Caro sindaco, parliamo di biblioteche*, Milano: Editrice Bibliografica.
- Agnoli A. (2023), *La casa di tutti*, Bari-Roma: Laterza.
- Bertrand A. (2013), *Le biblioteche pubbliche in Francia oggi*, in AIB studi, vol. 53 n. 1 (gennaio/aprile 2013), p. 109-116.
- Boeri T. & Perotti R. (2023), *PNRR La grande abbuffata*, Milano: Feltrinelli.
- Borgna G. [et al.] (2008), *Capitale di cultura*, Donzelli Editore: Roma.
- Bilotta A. (2021), *La biblioteca pubblica contemporanea e il suo futuro*, Milano: Editrice Bibliografica.
- Collettivo per l'economia fondamentale (2018) *Economia fondamentale: L'economia dell'infrastruttura quotidiana*, Torino: Einaudi.
- Crobe S. (2023), *Pratiche di rigenerazione urbana e cultura. Sguardi critici tra co-creazione, istituzionalizzazione e conflitto*, in *Tracce Urbane*, n. 13, 06/2023, pp. 06-18.
- Di Pietro L. (2020), *Nuove istituzioni culturali di prossimità, una sfida per l'Umbria*, in AUR&S, L'Umbria che verrà, Perugia.
- Dogliani S. (2009), *La (mia) verità sugli Idea Store*, in Bollettino AIB, vol. 49 n. 2 (giugno 2009), p. 259-267.
- David Lankes R. (2022), *Guida alla biblioteconomia moderna*, Milano: Editrice Bibliografica.
- Faggiolani C. a cura di (2022), *Le biblioteche nel sistema del benessere*, Milano: Editrice Bibliografica.
- Faggiolani C. & Solimine G. (2013), *Biblioteche moltiplicatrici di welfare. Verso la Biblioteconomia sociale*, in *Biblioteche oggi* n. 31, pp. 15-19.
- Galluzzi A. (2009), *Biblioteche per la città*, Roma: Carocci.
- Galluzzi A. (2011), *Gli Idea Store dieci anni dopo*, in *Biblioteche oggi* - gennaio-febbraio 2011.
- Jochumsen H., Hvenegaard Rasmussen C., Skot-Hansen D. (2012), *The four spaces – a new model for the public library*, «New Library World», 113, n. 11/12, p. 586-597.
- LabSU DICEA e Fairwatch (2022), *Reti di mutualismo e poli civici a Roma*, Roma: Comune info.
- Secchi B., (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Bari-Roma: Laterza.
- Vicari Haddock S., Moulaert F., a cura di (2009), *Rigenerare la città*, Bologna: il Mulino.
- Zukin S. (2008), *Consuming authenticity: From outposts of difference to means of exclusion*. *Cultural Studies*, 22(5), pp. 724–748.

Sitografia

- <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>
- <https://www.bibliotediroma.it/opac/article/nuovi-poli-civici/card-poli>
- <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/il-piano/missioni-pnrr/inclusione-coesione.html>
- <https://www.governo.it/it/approfondimento/inclusione-sociale/16706>
- <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/Interventi/investimenti/piani-urbani-integrati.html>
- <https://www.aib.it/aib/sezioni/emr/bibtime/num-xi-2/galluzzi.htm>
- <https://www.consiglio.regione.lazio.it/?vw=leggiregionalidetail&id=9293&sv=vigente>
- <https://www.periferiacapitale.org/ebook-reti-di-mutualismo-e-poli-civici-roma/>
- <https://www.comune.roma.it/web/it/notizia.page?contentId=NWS1070471>
- <https://www.comune.roma.it/web/it/notizia.page?contentId=NWS1167325>
- <http://www.urbanistica.comune.roma.it/citta-15-minuti.html>
- <http://www.urbanistica.comune.roma.it/partec-quart-scienza/puf.html>

<http://www.urbanistica.comune.roma.it/concorsi/concorsi-settembre-2020/polo-civico-flaminio.html>
<https://www.youtube.com/watch?v=wIEy-mQDAqQ&t=36s>
https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/Atlante_del_PNRR_di_Roma_compressed.pdf
<https://www.istat.it/it/files//2024/04/Bes-2023-Ebook.pdf>
https://www.istat.it/it/files//2022/04/BES_2021.pdf
https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/Nuovi_Poli_Civici_-_Esiti_consultazione.pdf

Quale urbanistica per quale progetto di territorio? “Nuove” ecologie, “vecchi” equilibri e conflitti (ormai) ineludibili intorno al diritto alla casa e alla città. Considerazioni a partire dalla proposta di “variante normativa” del PRG di Roma

Barbara Pizzo

Sapienza Università di Roma
DSDRA – Dipartimento di Storia, Disegno, Restauro dell’Architettura
Email: barbara.pizzo@uniroma1.it

Abstract

Le recenti proposte di modifica alle norme tecniche di attuazione del PRG di Roma (“variante normativa”) pur avendo acceso in città una attenzione limitata, destano diverse preoccupazioni espresse principalmente dalla società civile. Nonostante siano considerate di portata minore rispetto a una revisione generale del piano, tali modifiche hanno un impatto significativo sulla ridefinizione delle destinazioni d’uso, delle categorie di intervento e quindi delle modalità di azione dell’urbanistica. In particolare, ampliano le possibilità di trasformazione nei tessuti residenziali, compresi quelli storici, con conseguenze rilevanti sulle dinamiche urbane e sulla tutela del patrimonio. Mettono in luce le visioni predominanti riguardo la città, il centro storico e il patrimonio immobiliare, oltre a svelare la (in)coerenza delle politiche urbanistiche con gli obiettivi ecologici e di lotta ai cambiamenti climatici. Pertanto, queste proposte riflettono implicitamente il significato e l’importanza dell’urbanistica su questioni cruciali e rivelano i progetti politici, che plasmandone la forma, definiscono il futuro delle nostre città e territori.

Parole chiave: urbanistica, regolazione, patrimonio residenziale e rendita urbana, diritto alla casa, transizione ecologica e sostenibilità sociale

Introduzione

Da circa un anno l’amministrazione comunale di Roma è impegnata in un procedimento urbanistico¹ per molti versi singolare: una “variante normativa”, ossia la modifica delle Norme Tecniche di Attuazione (NTA) del piano regolatore vigente.

Rispetto ai molti altri progetti in discussione, per la maggior parte relativi a fondi di finanziamento stanziati (PNRR) e ad eventi prossimi (il Giubileo del 2025, “della Speranza”), quest’attività si direbbe di minore importanza, e certamente assai meno capace di attirare l’attenzione non solo di un pubblico non esperto, ma anche di molti urbanisti. Il dibattito (tanto a livello politico, quanto a livello tecnico), in realtà, è quasi inesistente, o confinato all’interno di gruppi relativamente ristretti della società civile che hanno colto la rilevanza e previsto l’impatto che questa variante potrebbe avere su questioni già al centro delle loro battaglie (ad es. la trasformazione in senso turistico del patrimonio abitativo in certi specifici rioni della città storica). Mentre il significato e le conseguenze rispetto alla tutela del patrimonio storico, alla cultura della conservazione e del restauro, si direbbero sfuggire agli stessi esperti, gli impatti a diverse scale per la città sembrano essere sottovalutati, se non del tutto ignorati (quanto consapevolmente non possiamo dirlo).

La ragione per cui si ritiene che questa questione meriti di essere affrontata e dibattuta, seppure sia ancora aperta, è triplice, riguardando tre diversi aspetti e anche livelli di riflessione. La prima è, diremo così, di “natura” tecnico-urbanistica: interroga la scelta stessa di attuare una “variante normativa”, ponendo il problema di cosa questo implichi o dovrebbe implicare e quale sia il significato di una tale operazione, in una prospettiva più strettamente disciplinare. La seconda è operativa-pratica: riguarda gli effetti concreti sul patrimonio costruito e, conseguentemente, sulla città nel suo complesso – a partire dagli effetti delle modifiche normative sulla diffusione di un’interpretazione del “residenziale” che nei fatti trasforma l’*housing*

¹ Il procedimento parte da una “Proposta di Deliberazione” contenente le modifiche approvate dalla Giunta Gualtieri alle norme del vigente Piano Regolatore del 2008. L’iter prevede un passaggio nei Municipi, nelle Commissioni e in Assemblea Capitolina per l’adozione, e infine l’approvazione che fa seguito alla fase di presentazione di osservazioni e relative controdeduzioni, nonché all’accertamento da parte della Regione Lazio che le modifiche previste non alterino i caratteri essenziali dello strumento urbanistico vigente. Uno degli interrogativi basilari che ci poniamo è se è possibile (e come) che la modifica dell’intero apparato normativo possa non alterare il piano (seppure ci siano importanti margini di ambiguità del definire quali siano i suoi “caratteri essenziali”. Le riflessioni qui contenute si riferiscono allo stato del dibattito fino all’estate del 2024.

e confligge con il diritto essenziale alla casa, con ripercussioni (più o meno dirette) sull'uso del suolo (quindi contrastando l'obiettivo, peraltro dichiarato², di evitare un ulteriore consumo e di compromettere le componenti ambientali urbane); dunque, la terza è teorica-politica: in realtà deriva dall'intreccio delle prime due e dalle riflessioni che tale intreccio genera, che sono di significato (anche) politico.

Nei limiti di questo breve saggio cercheremo, se non di trattarle compiutamente e di capire la complessità delle relazioni reciproche, almeno di definire i contorni di tutte e tre.

Il punto di vista tecnico-urbanistico: effetti sulla regolazione

La proposta di variante è stata presentata come “necessaria”, stante la «parziale obsolescenza e/o compromissione del PRG approvato nel 2008, tale da rendere opportuno e necessario procedere ad una estesa attualizzazione e revisione della normativa di Piano, restituendo un testo delle NTA di diretta ed univoca interpretazione, tendenti a favorire e promuovere massimamente il recupero e la valorizzazione del patrimonio edilizio esistente limitando, per converso, il consumo di suolo e la compromissione delle componenti ambientali urbane, valorizzando le dotazioni territoriali pubbliche e di pubblico interesse, secondo i più recenti principi della “rigenerazione urbana”» (Roma Capitale 2023, p. 3). Nonostante l'ampiezza degli obiettivi e l'esplicita ammissione che si tratta di una “estesa attualizzazione e revisione della normativa di piano”, la variante normativa è presentata come una “variante parziale”, in contrapposizione alla “variante generale” di piano (che è la modalità con cui sono stati redatti i nuovi piani regolatori a Roma), l'unica strada possibile per evitare, appunto, una variante generale. Ma una modifica all'intero *corpus* di norme può *non* essere considerata una variante generale³?

La proposta di variante provvede a risolvere questo dilemma (o, perlomeno, tenta di farlo) intervenendo a modificare uno dei primissimi articoli delle norme, il comma 3 dell'art. 2 delle Disposizioni Generali.

Tabella I | NTA, Confronto tra testo vigente e testo proposto, Titolo I, Capo 1°, art. 2, co. 3.

TESTO VIGENTE	TESTO PROPOSTO
Titolo I Disposizioni generali Capo 1° Oggetto ed elaborati del Piano	Titolo I Disposizioni generali Capo 1° Oggetto ed elaborati del Piano
Art. 2. Elaborati del Piano	Art. 2. Elaborati del Piano
3. Ogni successiva modifica agli elaborati prescrittivi comporta variante al PRG, salvo quanto esplicitamente previsto nel prosieguo delle presenti norme. Non comportano comunque variante urbanistica le successive modificazioni alle NTA relative alle procedure, di competenza comunale, di formazione e approvazione degli interventi diretti e indiretti, fatta salva l'osservanza delle norme statali o regionali, e ferma restando la distinta applicazione delle categorie d'intervento di cui all'art. 9 e delle modalità d'intervento di cui all'art. 10.	3. Ogni successiva modifica agli elaborati prescrittivi comporta variante al PRG, salvo quanto esplicitamente previsto nel prosieguo delle presenti norme. Non comportano comunque variante urbanistica le successive modificazioni alle NTA relative alle procedure di competenza comunale, di formazione e approvazione degli interventi diretti e indiretti, fatta salva l'osservanza delle norme statali o regionali.

Sappiamo che il piano regolatore, strumento prescrittivo e cogente, è costituito da due elaborati, uno grafico e uno testuale, che sono strettamente connessi (ad ogni segno grafico corrisponde una norma e, peraltro, nel caso di contraddizione tra segno e norma è proprio la norma a vincere). Per ora ci limitiamo a rilevare che la modifica di una norma tecnica ha *necessariamente* implicazioni sull'assetto del territorio (altrimenti non avrebbe senso apportarle, oppure le norme non esisterebbero affatto!), e si potrebbe forse considerare “variante parziale” la revisione di una parte “minore” delle NTA⁴, non dell'intero elaborato.

Il punto di vista pratico-operativo: effetti sul patrimonio costruito

La proposta di variante ruota tutta attorno ad alcune modifiche, che combinandosi assieme possono produrre però effetti di stravolgimento. La prima, decisiva, è la riduzione delle destinazioni d'uso, necessaria, si dice, per allinearsi alla normativa regionale⁵. In sostanza, si passa da una articolazione in 7 “funzioni” ad una in 5 “macro-categorie funzionali”. La scelta è quella di ridurre le destinazioni d'uso ricomprendendo all'interno della destinazione “residenziale”, una lunga serie di funzioni che erano invece precedentemente ben distinte dalla destinazione “abitativa”. Nella funzione residenziale sono inclusi infatti non solo alcune tra le più “richieste” (e remunerative) tipologie abitative quali ad esempio studentati e case per anziani, ma

² Cf. ad es. l'introduzione alla Proposta di Deliberazione, p. 3, di seguito citata.

³ A questo proposito vale quanto espresso nella nota 1.

⁴ In realtà dipende da quali norme nello specifico, perché anche la modifica di una sola norma potrebbe alterare quei “caratteri essenziali” dello strumento urbanistico di cui sopra.

⁵ Il riferimento è il Regolamento Regionale 8/2015 (“Nuova disciplina delle strutture ricettive extralberghiere”) così come modificato e integrato dal Regolamento Regionale 14/2017 (Modifiche al Regolamento regionale 7 agosto 2015, n. 8 – Nuova disciplina delle strutture ricettive extralberghiere).

anche “bed and breakfast”, affittacamere, case per vacanze e abitazioni collettive come convitti, conventi (per tutte le quali il carico urbanistico è considerato basso). Già solo questa proposta di modifica dovrebbe rendere evidente il potenziale di trasformazione della città, tanto più se considerata insieme al comma 2, dove si stabilisce che “*il cambio della destinazione d’uso all’interno della stessa macro-categoria funzionale e nell’ambito delle funzioni previste dai singoli tessuti e ambiti è sempre consentito*, fatto salvo le eventuali prescrizioni o limitazioni delle relative norme delle diverse componenti del PRG”.

Con tali premesse, e conoscendo le dinamiche dominanti, è del tutto ragionevole aspettarsi una ulteriore moltiplicazione degli affitti brevi, principalmente turistici (STR – Short Term Rental), e l’uso del patrimonio immobiliare per ogni forma di abitare che non sia quella a lungo termine (significativamente viene cancellata la destinazione d’uso “abitativa”), perché della categoria “residenziale” farebbero parte tutti gli usi sopra citati. Inoltre, il cambio di destinazione d’uso all’interno della stessa categoria “è sempre consentito” (art. 6, comma 2).

Tabella II | NTA, Confronto tra testo vigente e testo proposto, Titolo I, Capo 2°, art. 6, co. 1.

TESTO VIGENTE	TESTO PROPOSTO
Titolo I Disposizioni generali Capo 2° Parametri e classificazioni	Titolo I Disposizioni generali Capo 2° Parametri e classificazioni Art.6. Classificazione d’uso
Art.6. Classificazioni d’uso	Art.6. Classificazione d’uso
<p>1. Le destinazioni d’uso previste dalle presenti Norme – salvo diversa o aggiuntiva classificazione adottata nelle componenti di cui ai Titoli III e IV – sono articolate in sette funzioni: abitative, commerciali, servizi, turistico-ricettive, produttive, agricole, parcheggi non pertinenziali. Sulla base di tali funzioni e del Carico urbanistico (CU) di cui all’art. 3, comma 6, le principali destinazioni d’uso sono così classificate:</p> <p>a) Abitative: abitazioni singole (CU/b); abitazioni collettive (studentati, convitti, conventi, collegi, residenze sanitarie per anziani) – (CU/b);</p> <p>b) Commerciali: piccole strutture di vendita (superficie di vendita fino a 250 mq) – (CU/b); medie strutture di vendita (superficie di vendita fino a 2500 mq) – (CU/m); grandi strutture di vendita (superficie di vendita oltre 2500 mq) – (CU/a); le Strutture di vendita si intendono al dettaglio e comprensive di depositi pertinenziali, anche localizzati in locali autonomi non contigui;</p> <p>c) Servizi: pubblici esercizi (bar, ristoranti, pub, locali notturni in genere), servizi alle persone (amministrativi, sociali, assistenziali, sanitari, istruzione, culturali, fitness) – (CU/m); direzionale privato (uffici e studi professionali, servizi alle imprese) – (CU/b); sportelli tributari, bancari e finanziari – (CU/m); artigianato di servizio e studi d’artista – (CU/b); sedi della pubblica amministrazione e delle pubbliche istituzioni nazionali, estere e sopranazionali – (CU/m); sedi e attrezzature universitarie – (CU/m); attrezzature culturali (esclusi i teatri) e religiose – (CU/m); attrezzature collettive (per lo sport, lo spettacolo, la cultura, ricreative, congressuali) – (con SUL fino a 500 mq: CU/m; con SUL oltre 500 mq e per le discoteche: CU/a);</p> <p>d) Turistico-ricettivo: strutture ricettive alberghiere (fino a 60 posti letto: CU/b; oltre 60 posti letto e motel: CU/m; strutture ricettive extra-alberghiere (fino a 60 posti letto e ostelli: CU/b; oltre 60 posti letto: CU/m; strutture ricettive all’aria aperta (CU/m);</p> <p>e) Produttive: artigianato produttivo, industria, commercio all’ingrosso, depositi e magazzini (CU/m);</p> <p>f) Agricole: abitazioni agricole, attrezzature per la produzione agricola e la zootecnia, impianti produttivi agro-alimentari (CU/b);</p> <p>g) Parcheggi non pertinenziali: autorimesse, autosilo – (CU/nullo).</p>	<p>1. Le destinazioni d’uso previste dalle presenti Norme – salvo diversa o aggiuntiva classificazione adottata nelle componenti di cui ai Titoli III e IV – sono articolate in cinque macro-categorie funzionali: Residenziale, Turistico-ricettiva, Produttiva, Direzionale e servizi, Commerciale, Rurale. Sulla base di tali macro-categorie funzionali e del Carico urbanistico (CU) di cui all’art. 3, comma 6, sono individuate le seguenti destinazioni d’uso:</p> <p>a) Residenziale: Abitazioni singole, "bed and breakfast", affittacamere, case per vacanze - (CU/b); Abitazioni collettive (convitti, conventi) - (Cu/b); Alloggio sociale di cui al DM 22.04.2008 ivi compreso studentati e case per anziani (CU/b);</p> <p>b) Turistico-ricettiva: Strutture ricettive alberghiere (fino a 60 posti letto: CU/b; oltre 60 posti letto e motel: CU/m); Strutture ricettive extra-alberghiere - (fino a 60 posti letto e ostelli, residence e studentati (con personale e servizi comuni di assistenza alla clientela); CU/b; oltre 60 posti letto: CU/m); Strutture ricettive all’aria aperta - (CU/m)</p> <p>c) Produttiva e Direzionale:</p> <p>c1) artigianato produttivo, industria, commercio all’ingrosso, depositi e magazzini e logistica - (CU/m);</p> <p>c2) direzionale privato (uffici e studi professionali, servizi alle imprese) - (CU/b); Sportelli tributari, bancari e finanziari - (CU/m); Artigianato di servizio e studi d’artista - (CU/b);</p> <p>c3) Sedi della pubblica amministrazione e delle pubbliche istituzioni nazionali, estere e sopranazionali - (CU/m); Sedi e attrezzature universitarie - (CU/m); Attrezzature culturali (esclusi i teatri) e religiose - (CU/m);</p> <p>c4) Servizi alle persone (amministrativi, sociali, assistenziali, sanitari, istruzione, culturali, fitness) - (CU/m);</p> <p>c5) Servizi sociali (case di cura, residenze sanitarie per anziani) - (Cu/b);</p> <p>c6) Attrezzature collettive (per lo sport, lo spettacolo, la cultura, ricreative, congressuali) - (con SUL fino a 500 mq: CU/m; con SUL oltre 500 mq e per le discoteche: CU/a);</p> <p>c7) Parcheggi non pertinenziali;</p> <p>d) Commerciale: Piccole strutture di vendita (superficie di vendita fino a 250 mq) - (CU/b); Medie strutture di vendita (superficie di vendita fino a 2.500 mq) - (CU/m); Grandi strutture di vendita (superficie di vendita oltre 2.500 mq) - (CU/a); le Strutture di vendita si intendono al dettaglio e comprensive di depositi pertinenziali, anche localizzati in locali autonomi non contigui; Pubblici esercizi (bar, ristoranti, pub, locali notturni in genere);</p> <p>e) Rurale: Abitazioni agricole, Attrezzature per la produzione agricola e la zootecnia, Impianti produttivi agro-alimentari - (CU/b).</p>

Si devono altresì considerare le modifiche al campo di applicabilità delle diverse categorie di intervento e, più precisamente, la possibilità di ricorrere alle categorie di intervento più “pesanti” anche nei tessuti storici,

nei quali non erano prima ammesse, come frazionamenti⁶ e accorpamenti, i quali possono includere anche sfondamenti tra piano terra e primo piano, e/o tra piano terra e interrato. A livello di piano terra sono permessi anche accorpamenti tra diverse unità edilizie adiacenti.

Il punto di vista teorico e politico: effetti urbani

Le varianti previste (e le proposte di emendamento che pure si sta tentando di proporre), sono state finora affrontate “una ad una”, al massimo, come si accennava, in un quadro parziale di interessi più o meno specifici. Manca una riflessione organica sul significato che questa variante normativa avrà sull'intero impalcato del piano regolatore⁷, sul patrimonio costruito, sul suo utilizzo e sulla sua eventuale conservazione, e sulla città tutta, per prima cosa in termini di capacità di rispondere ai bisogni essenziali degli abitanti e di perseguire, o quantomeno non negare, gli obiettivi di contrasto alla crisi ecologica e climatica che sono richiamati e fanno da sfondo a tutti i progetti per la città.

Il conflitto tra gli obiettivi di transizione ecologica – peraltro non necessariamente in linea con quelli di giustizia ambientale, sociale e spaziale –, e le logiche che guidano le trasformazioni urbane, emerge in modo sempre più evidente.

L'urbanistica raramente sembra cogliere il rischio di non-ritorno di orientamenti e decisioni che con quegli obiettivi si vogliono acrobaticamente tentare di mettere in coerenza: così, finisce per continuare a lavorare su percorsi già tracciati, rinunciando sia al perseguimento degli obiettivi pur sempre dichiarati come prioritari, sia a sperimentare modalità di lavoro realmente alternative a quelle consolidate.

L'irreversibilità non va riferita solo alla crisi climatica, ma anche, ad esempio, alla trasformazione del patrimonio edilizio storico che a sua volta, quand'anche indirettamente, contribuisce ad acuire crisi sociale ed ambientale.

Il diavolo sta nelle varianti⁸

Nel novembre del 2018, l'Associazione Ranuccio Bianchi Bandinelli⁹ promosse a Roma un convegno intitolato “Il diritto alla città storica”, una variazione sul ben noto tema lefebvrino determinata dalla preoccupazione crescente per alcune modalità di “rigenerazione”, tra cui interventi di trasformazione finora ritenuti incompatibili in quei tessuti che il piano regolatore aveva definito “storici”, come i “villini” nel tessuto novecentesco di “Città Giardino” a Monte Sacro.

In quel momento tali trasformazioni erano considerate casi isolati, tentativi riusciti di speculazione che risultava vincente rispetto alle ragioni della tutela.

Da allora il contesto è cambiato sotto diversi punti di vista. Dopo la pandemia Covid-19, la crisi (nelle sue diverse espressioni) e le misure conseguenti, elaborate e supportate prima di tutto dall'Unione Europea – a cominciare dal Piano di Ripresa e Resilienza che si inquadra nel Green Deal europeo, ci si sarebbe potuti aspettare un orientamento diverso, mentre la “variante normativa” qui in oggetto può essere considerata come un rendere sistematiche proprio quel tipo di trasformazioni e di modalità di intervento.

Se inizialmente, e certamente al tempo dell'organizzazione del convegno succitato, le preoccupazioni si concentravano sulla perdita delle qualità architettoniche e formali, in breve si sono allargate anche alla loro crescente corrispondenza con trasformazioni d'uso, in genere tutte a discapito dell'uso residenziale “a lungo termine”, in particolare per fasce di popolazione con capacità di spesa ridotta, ossia a reddito medio e basso.

Cosa tutto ciò significa: qualche riflessione conclusiva

Il caso presentato mostra come l'amministrazione di Roma non abbia ancora maturato quell'attenzione e sensibilità espresse dalle capitali più avanzate d'Europa in materia di utilizzo del patrimonio abitativo, in particolare nei quartieri centrali e nei centri storici, e di regolazione degli affitti brevi (ma ricordiamo anche l'iniziativa del sindaco di Firenze di alcuni mesi fa), che si esplicita attraverso l'elaborazione di strategie e politiche progressivamente più stringenti per frenare la turistificazione dei loro centri.

Sembra inoltre che ci si dimentichi che, inevitabilmente, le trasformazioni di una parte sempre più rilevante del patrimonio immobiliare del centro comportano l'espulsione verso l'esterno degli abitanti, con una pressione negativa in termini di incremento dei prezzi del mercato immobiliare (sia per le compravendite sia

⁶ Con il limite dimensionale minimo di 45 mq.

⁷ L'idea è che sarà la Regione Lazio ad esprimersi sulla coerenza della variante normativa con il piano nel suo complesso, ossia per come è stato pensato complessivamente nel momento della sua approvazione.

⁸ Questo il titolo che avevo scelto per un mio intervento nell'ambito di una iniziativa civica svoltasi al teatro Palladium il 3 novembre 2023, con cui provavo ad inquadrare la questione e a spiegare i possibili impatti ad un pubblico di non esperti.

⁹ L'Associazione Ranuccio Bianchi Bandinelli è un istituto di studi, ricerche e formazione sui temi del patrimonio storico, fondato da Giulio Carlo Argan nel 1991. <https://bianchibandinelli.it/>

per gli affitti), ma anche in termini di disponibilità di alloggi, diventando (ennesima) giustificazione per la costruzione di nuovo edificato, in contrapposizione con l'obiettivo dello "stop" al consumo di suolo.

Nei fatti, possiamo osservare una crescente competizione tra la casa come diritto e come bisogno essenziale da garantire, con altre forme d'uso del patrimonio residenziale (incluso quello storico, che è questione particolarmente delicata, alla quale bisognerebbe dedicare un'attenzione specifica), che non si riesce (o non si vuole) governare a vantaggio della prima istanza.

Sappiamo, per esperienza, che senza delle normative e delle politiche specifiche ogni proprietario sarà sempre più invogliato a mettere in affitto la casa per qualsiasi uso fuorché per quello residenziale "ordinario" – la "logica della rendita" essendosi dimostrata particolarmente pervasiva.

Inoltre, piuttosto che produrre effetti positivi a livello di sostenibilità sociale a partire dall'inedita convergenza degli obiettivi economici ed ecologici (Pizzo 2022, 2023), le misure adottate sono, per i loro effetti anche sistemici, di segno contrario agli obiettivi ecologici, hanno scarsi effetti redistributivi, e contribuiscono a aumentare disuguaglianze e polarizzazione sociale.

Sembra che ci si dimentichi di una cosa, però: una città di turisti, visitatori, studenti, abitanti temporanei di ogni possibile tipo, una città in cui le relazioni non si consolidano (non riescono a consolidarsi) che città è? E questa la città che desideriamo?

Riferimenti bibliografici

Pizzo B. (2023). "Ecological Transition without Change: A Paradox, a Misinterpretation, or a Renounce?" *Sustainability*, 15, 8770. <https://doi.org/10.3390/su15118770>

Pizzo B. (2023). "Il valore della transizione ecologica: città e paradigmi di crescita alla prova della nuova alleanza tra razionalità ecologica ed economica". *Atti della XXIV Conferenza Nazionale SIU Società Italiana degli Urbanisti, Dare valore ai valori in urbanistica*, Brescia, 23-24 giugno 2022, Planum Publisher e SIU, Roma-Milano.

Roma Capitale, Dipartimento Programmazione e Attuazione Urbanistica, Direzione Pianificazione Generale (2023). *Proposta di Deliberazione che si sottopone all'approvazione della Assemblea Capitolina. Oggetto: adozione, ai sensi dell'art. 10 della Legge n. 1150/42 e L.R. n. 19/2022 della variante parziale alle Norme tecniche di attuazione del Piano Regolatore Generale vigente, approvato con Delibera di Consiglio Comunale n. 18 del 12.02.2008.*

Sitografia

<https://bianchibandinelli.it/2019/01/15/il-diritto-alla-citta-storica-ebook-con-gli-atti-del-convegno/> [accesso 21.07.2024].

Il binomio NIMBY/YIMBY: ridurre le polarizzazioni per una pianificazione abitativa più equa e sostenibile

Antonio Raciti

Università di Roma La Sapienza - Facoltà di Architettura
Dipartimento di Storia, Disegno e Restauro dell'Architettura
Department of Urban Planning and Community Development
School for the Environment – UMass Boston
Email: antonio.raciti@uniroma1.it, antonio.raciti@umb.edu

Abstract

In contesti come gli Stati Uniti, dove la pianificazione per sviluppo territoriale è essenzialmente legata alla crescita urbana, la pianificazione per l'accesso alla casa è diventata un'arena di conflitto. Accesso alla casa e abbordabilità sono diventati infatti sinonimo di sviluppo fisico di nuove cubature di edilizia residenziale fortemente desiderate da tutte quelle municipalità che hanno fondato la propria ricchezza nella fiscalizzazione dell'uso del suolo. In questo scenario, la pianificazione per l'accesso alla casa ha polarizzato le reazioni della società civile organizzata (e non) specialmente nelle aree metropolitane. Da un lato si assiste alla formazione di movimenti che assimilano la costruzione di nuove cubature “a tutti i costi” al diritto di accesso alla casa per i meno abbienti (Yes In My Back Yard – YIMBY); dall'altro si assiste alla nascita di movimenti che contestano i primi con argomentazioni radicate in varie preoccupazioni – ambientali, economiche, socioculturali – determinando sacche di resistenza alle nuove politiche abitative (Not In My Back Yard – NIMBY). In questo scenario, quali sono le prospettive di ricerca e azione per una pianificazione equa e sostenibile che affronti il problema della crisi abitativa? La tesi avanzata all'interno di questo lavoro di ricerca guarda alla polarizzazione NIMBY/YIMBY al fine di sfocarne i relativi confini e stabilire prospettive più conducenti per una pianificazione abitativa equa e sostenibile. Da una prospettiva pratica è stato riconosciuto come l'utilizzo del binomio NIMBY/YIMBY nel trattare la crisi abitativa generi un discorso pubblico e, conseguentemente, uno disciplinare, incentrato esclusivamente sui meccanismi di domanda e offerta. Da una prospettiva conoscitiva, inoltre, queste categorie hanno indebolito le possibilità offerte dalla ricerca sulla pianificazione collettiva dell'abitare. Il paper discute la necessità di valicare gli attuali quadri conoscitivi che attualmente utilizzano categorie ontologiche e gnoseologiche costruite utilizzando questo binomio. Utilizzando, inoltre, un lavoro di *community engagement* nella comunità di Gloucester in Massachusetts (USA), il paper riflette su come organizzazioni civiche, gruppi sociali e individui possano offrire prospettive utili per affrontare la crisi abitativa delle principali aree metropolitane valicando le polarizzazioni esistenti.

Parole chiave: pianificazione dell'abitare, Metro-Boston, USA, *community engagement*.

Il Binomio NIMBY/YIMBY e l'Indebolimento della Pianificazione per la Casa

I termini Not-In-My-Back-Yard (NIMBY) e Yes-In-My-Back-Yard (YIMBY) sono entrati a pieno titolo nei dibattiti sulle questioni di urbanistica e pianificazione territoriale. Ciò è avvenuto sia all'interno del dibattito pubblico – dove i termini sono stati usati per indicare promotori del NO e del SI a progetti di trasformazione urbana di varia natura – sia in quello scientifico – dove i termini sono diventati soggetti ontologici e hanno contribuito a generare vere e proprie categorie conoscitive. Quando riferito alle questioni di accesso alla casa, l'uso del binomio NIMBY/YIMBY in letteratura scientifica (prevalentemente anglosassone) gravita attorno a due frontiere di ricerca distinte. Lungo la prima si raccolgono gli studiosi che discutono la natura e le ragioni profonde che accomunano individui, gruppi e organizzazioni classificati come NIMBY o YIMBY. La maggior parte degli studiosi all'interno di questo gruppo ha usato NIMBY e YIMBY come categorie conoscitive per approfondire lo studio di fenomeni umani rispetto a progetti di sviluppo residenziale proposti usualmente dall'alto (da parte di municipalità, governi statati, ecc.). Dall'altro lato, molti studiosi hanno invece iniziato a criticare l'utilità e la rilevanza di queste categorie conoscitive nell'ottica di sviluppare prospettive più conducenti per affrontare il tema dell'accesso alla casa sia per le scienze sociali che per la pianificazione. Questi ultimi

studiosi hanno infatti visto un forte limite nell'uso di tali categorie per spiegare fenomeni sociali irriducibile a etichette di SI o NO.

Il primo gruppo di studiosi caratterizza le attitudini dei gruppi NIMBY come legate a questioni di interesse e sensibilità personali e individuali. Tali questioni possono avere a che vedere con attitudini negative verso i cambiamenti urbani percepiti come prodromi della perdita degli attuali valori immobiliari all'interno dei quartieri oggetto di trasformazioni (Einstein and Kogan 2016; Freudenburg and Pastor 1992) o con forme di razzismo o paura rispetto alla possibile integrazione di altri gruppi etnici e razziali all'interno di comunità esistenti (Scally and Tighe 2015).

Questa letteratura e gli argomenti che ha avanzato hanno automaticamente legittimato discorsi pubblici a supporto dei gruppi YIMBY. In varie regioni degli Stati Uniti, specialmente nelle aree metropolitane in cui i mercati della casa risentono di una forte fiscalizzazione dell'uso del suolo, i gruppi YIMBY sono diventati molto popolari raggiungendo varie piattaforme mediatiche progressiste e diventando gruppi difensori della tanta agognata abbordabilità della casa. Per questa ragione, gruppi YIMBY sono diventati i principali *supporter* di diverse campagne politiche e di agende di governatori di diversi stati. Per esempio, l'attuale Governatrice del Massachusetts – Maura Healey – ha fondato la sua campagna elettorale sulla casa abbordabile costruendo gran parte del suo consenso all'interno delle cerchie autodefinitesi come YIMBY.

Se la letteratura in planning ha evidenziato i problemi legati all'emergere di gruppi NIMBY nel discorso pubblico rispetto sull'accesso alla casa, l'avanzare del fenomeno YIMBY ha determinato la produzione di tanta letteratura, fortemente radicata in geografia urbana critica, che ha sollevato anche le problematicità sulle agende avanzate dai gruppi YIMBY. Tali problematicità sono legate fundamentalmente al fatto che l'accesso alla casa venga ridotto a una questione di domanda e offerta: più cubature si producono, più le metropoli urbane avranno possibilità di accedere a sezioni abbordabili di mercato della casa. La letteratura in questione ha sfatato questa chimera evidenziando come zonizzazioni volte a incrementare densità abitative nei centri metropolitani incoraggia segregazione e marginalizzazione (Curran 2022), accelera fenomeni di *gentrification* (Davis 2021) ed è legato a forme di finanziarizzazione del welfare abitativo (Aalbers 2017).

A questo corpo di letterature se n'è affiancato un altro che ha guardato a queste categorie conoscitive con sospetto vedendo nel binomio NIMBY/YIMBY una categorizzazione assoluta e riduzionista. Questo corpo di letteratura ha lanciato un monito rispetto all'utilità di usare queste categorie concettuali e ha aperto alla possibilità di costruire categorie che possano restituire quadri conoscitivi più complessi (Whittemore and BenDor 2019; Brouwer and Trounstein 2024). Ciò non ha soltanto fatto rilevare una importante questione ontologica/gnoseologica, ma ha anche sollevato alcune perplessità rispetto all'utilità del binomio NIMBY/YIMBY nell'offrire risposte concrete rispetto a forme di pianificazione conducenti per l'accesso alla casa (Teresa 2022).

Usando una prospettiva di ricerca ingaggiata, questo paper si accosta a quest'ultimo corpo di letteratura. Esso presenta alcune riflessioni prodotte all'interno di un progetto di ricerca in corso tra la UMass Boston e rappresentanti della comunità di Gloucester (MA, USA) che sta tentando di costruire strade diverse per una pianificazione dell'abitare e valicare il binomio NIMBY/YIMBY. Le domande di ricerca che questa *partnership* sta affrontando si articolano su due ordini di questioni: da un lato tentano di spiegare le attitudini e ragioni di coloro che, vivendo il territorio, si discostano dai gruppi YIMBY a difesa della produzione di nuova produzione di cubature residenziali; dall'altro, esplorando le idee che questi soggetti portano avanti, tentano di produrre quadri normativi per una pianificazione (informata, negoziata e co-prodotta anche dal basso) dell'accesso alla casa.

Alcune Note Metodologiche

Il paper presenta i primi risultati preliminari di un più ampio progetto di ricerca-azione in corso portato avanti dal Dipartimento di *Urban Planning and Community Development (UPCD)* presso la UMass Boston in *partnership* con la *Cape Ann Climate Coalition* (indicata come *Coalition* nel seguito), una coalizione di cittadini e organizzazioni operanti nella penisola di Cape Ann comprendente le municipalità di Gloucester, Rockport, Manchester-by-the-Sea ed Essex (Massachusetts, USA). La *partnership* ha intrapreso questa ricerca per ripensare le strategie di pianificazione nella Downtown di Gloucester in concomitanza al processo istituzionale in corso per definire il

*Comprehensive Plan*¹ della città. Durante le attività di ricerca una delle questioni rilevanti per i residenti coinvolti nel processo è stata ripetutamente individuata nell'accesso alla casa. Al di là del problema dilagante del caro affitti nell'area metropolitana di Boston, la questione casa è diventata un tema molto scottante a seguito del fatto che Gloucester è stata inglobata, così come altre 176 comuni dell'area metropolitana di Boston, fra le comunità MBTA (*Massachusetts Bay Transportation Authority*). Le comunità MBTA sono quelle municipalità incluse all'interno di un nuovo quadro normativo promulgato dallo stato del Massachusetts nel 2021 e volto a imporre cambiamenti di zonizzazioni di questi 177 comuni per allocare nuovi progetti di sviluppo urbano residenziale. Da un lato, usando una lente critico/analitica, il paper guarda alle reazioni dei residenti delle comunità MBTA rispetto alle politiche statali sulla produzione di abitazioni per soddisfare la domanda abitativa della regione metropolitana. La lente critico analitica è stata usata per sviluppare una migliore comprensione delle reazioni dal basso alle politiche MBTA, sfumare i contorni definiti dalle categorie YIMBY e NIMBY e offrire il panorama di prospettive e critiche emergenti dal basso. Questa parte della ricerca ha usato un questionario aperto e diffuso attraverso *social media* in gruppi di dibattito pubblico sull'argomento MBTA, un *discourse analysis methodology* (metodologia di analisi del discorso) degli stessi *social media* e interviste dirette ai residenti di Gloucester. Dall'altro lato, il paper riflette sul processo di ricerca-azione portato avanti per sviluppare strategie collaborative di costruzione di nuove proposte per la città di Gloucester e far fronte al problema di accesso alla casa. In questo caso, i metodi messi in atto hanno visto varie forme di ingaggio dei residenti (focus group e community meeting) attraverso un processo indipendente e parallelo rispetto a quello ufficiale condotto dagli amministratori pubblici all'interno del processo di costruzione del *Comprehensive Plan*.

La Carota e il Bastone: la (Non)Pianificazione della Casa nello Stato del Massachusetts attraverso il Chapter 40A

Una Comunità *MBTA* indica una municipalità nello Stato del Massachusetts che ospita servizi MBTA di trasporto pubblico come metropolitana sotterranea (la cosiddetta T di Boston), servizi ferroviari, autobus o traghetti. Per affrontare quella che è stata definita una “crisi abitativa” nell'area metropolitana di Boston, il legislatore statale ha avviato la produzione di una politica “contro la crisi” fondata sul mandato statale – da applicare indiscriminatamente su tutte le 177 comunità MBTA – di costruire residenze multifamiliari nelle aree prospicienti alle stazioni di ingresso e uscita delle stazioni MBTA qualsiasi esse siano. Tale mandato statale ha imposto a ogni municipalità i seguenti obblighi amministrativi: (1) L'imposizione di adottare un regolamento di zonizzazione che preveda almeno 1 distretto di dimensioni ragionevoli in cui l'edilizia plurifamiliare è consentita di diritto (*by-law*); (2) La penalizzazione di non poter sottomettere specifiche richieste di finanziamenti statali o federali (*State and Federal Grant*) per tutte quelle municipalità i cui consigli comunali non deliberino atti legislativi di implementazione della politica MBTA. In altre parole, lo Stato del Massachusetts ha imposto ai comuni di produrre aggiornamenti delle proprie zonizzazioni per incrementare le densità abitative e, in caso di inadempienza, lo Stato stesso ritiene il diritto di inibire la capacità dei comuni “disobbedienti” nel chiedere finanziamenti pubblici per altri progetti e servizi ricadenti nel proprio territorio comunale.

¹ Nonostante il *Comprehensive Plan* possa essere tradotto come Piano Regolatore Generale, negli Stati Uniti esso non ha alcun valore cogente.

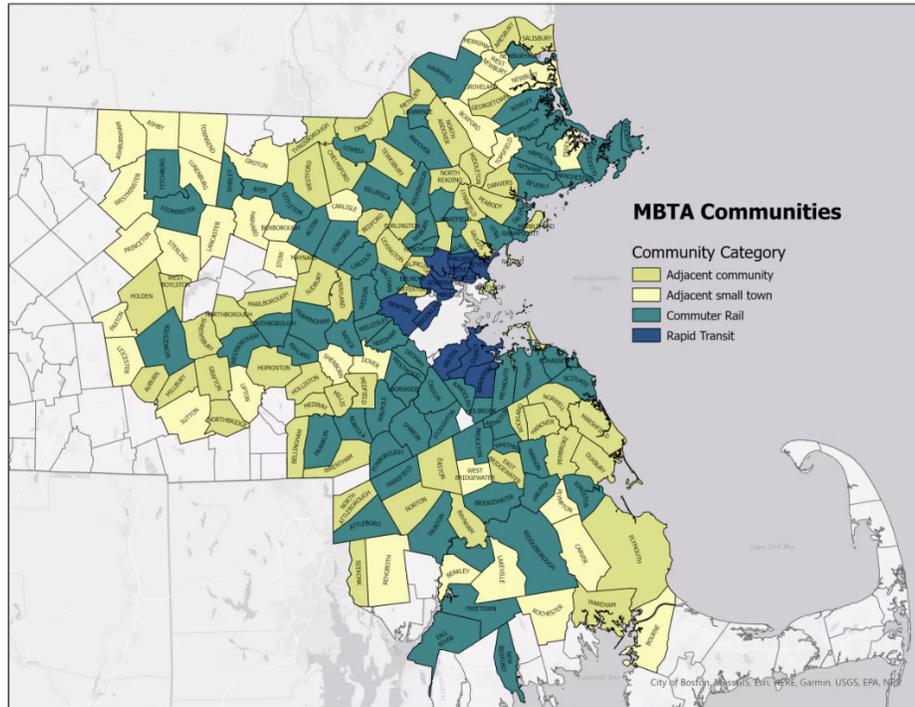


Figura 1 | Le 177 municipalit  identificate come Comunit  MBTA con il rispettivo tipo di stazione di trasporto dal il quale sono servite.
 Fonte: <https://www.mass.gov/info-details/multi-family-zoning-requirement-for-mbta-communities>.

Questa politica adotta una linea di azione nota nel contesto americano come *“carrot and stick motivation”*. Poich  negli Stati Uniti numerose municipalit  hanno poteri legislativi indipendenti dallo stato di cui fanno parte², molti stati hanno portato avanti azioni di tipo coercitivo sulle proprie municipalit  per forzarle ad attivare percorsi di sviluppo urbano definite a livello dello stato centrale. Nel caso della politica in questione, lo stato del Massachusetts ha paventato una vera e propria emergenza abitativa (*the housing crisis*) a cui far fronte esclusivamente attraverso la produzione di pi  cubature residenziali che andrebbero a densificare le aree centrali delle municipalit  in questione. In altre parole, indipendentemente dalle forme di pianificazione esistenti in loco, lo stato ha forzato le municipalit  a incrementare le proprie cubature (il bastone). Se (e solo se) tali incrementi vengono approvati all’interno delle nuove zonizzazioni comunali, allora le municipalit  adempienti diventano elegibili per ricevere fondi statali e federali (la carota).

Gloucester   una MBTA Community in quanto all’interno del suo centro storico   collocata una delle ultime fermate verso nord del *Commuter Rail*, una estensione della linea metropolitana di Boston destinata ai viaggiatori pendolari fra Boston e i suoi comuni limitrofi. Per questa ragione Gloucester risulta fra quelle municipalit  a cui   stato imposto di adottare una zonizzazione per l’edilizia plurifamiliare nelle aree del centro cittadino. Cos  come avvenuto in numerose municipalit  dell’area metropolitana di Boston, anche Gloucester ha visto un largo numero di residenti reagire negativamente a questa politica, fenomeno che ha determinato un rapido e diffuso uso del termine NIMBY riferendosi all’intera compagine di voci critiche.

Sfumare i Contorni del NO verso Orizzonti di Azione

I preliminari risultati di questa ricerca hanno portato alla luce un panorama di ragioni alla base del NO alle cubature molto pi  variegato rispetto a quelle comprese all’interno della omnicomprensiva etichetta NIMBY associata ai cosiddetti dissidenti della nuova politica statale. Il lavoro della *partnership* ha infatti tentato di sfumare i contorni dei discorsi polarizzati che continuano a prendere parte sui *social media*, sul quotidiano locale (*Gloucester*

² L’autonomia degli enti locali rispetto allo stato   un principio costituzionale e sancita dalla Home Rule. Al contrario, gli enti locali che non mantengono questa indipendenza seguono quella che viene definita Dillon’s Rule.

Times) e all'interno degli incontri pubblici organizzati dall'amministrazione durante varie fasi della realizzazione del Comprehensive Plan. I residenti definiti con l'etichetta NIMBY a Gloucester hanno lanciato un grido dall'allarme che non sconta le possibilità di ripensare le politiche di accesso alla casa quanto rifiutarsi di pensare che l'unica soluzione abitativa sia quella di produrre nuova cubatura – come avanzato dai gruppi YIMBY di Gloucester.

Le attitudini dei dissidenti registrate in questa ricerca guardano a preoccupazioni relative all'effetto che l'attivazione della politica MBTA potrebbe avere su questioni spaziali legate ad ambiente, comunità ed economia locale, logistica e trasporto nella città. I residenti di Downtown Gloucester hanno visto nelle scorse due decadi il susseguirsi di politiche urbane che hanno spinto verso uno sviluppo fisico della *Downtown* per, al contrario, proteggere dallo sviluppo indiscriminato i quartieri esterni alla *Downtown* con case monofamiliari e servizi suburbani. All'interno del centro città, ciò ha determinato la progressiva scomparsa di aree verdi e un forte incremento della densità abitativa. Il processo di densificazione dei centri urbani auspicato dalle politiche MBTA non farebbe altro che esacerbare una condizione già fortemente aggravata dagli scorsi progetti di sviluppo ed eliminare ancora di più i pochi servizi di quartiere offerti ai suoi residenti. Dal punto di vista culturale e comunitario, i residenti hanno assistito a un progressivo indebolimento della propria identità radicata nelle comunità di immigrati di vecchia e nuova generazione che hanno caratterizzato l'anima del centro città sin dagli anni '50. Ciò è avvenuto a valle di un processo di lenta "turistificazione" della cittadina dopo l'ingresso nel suo tessuto sociale di alcuni grandi investitori all'interno della penisola di Cape Ann³. Le politiche MBTA non tentano di frenare questo processo di "turistificazione" ma lo incentivano generando modelli residenziali utili alla proliferazione di AirB&B e altre piattaforme a servizio di un turismo "mordi e fuggi". Infine, e legato al processo di densificazione, la già precaria presenza di servizi per il parcheggio e l'assetto urbano storico non confacente alla mobilità automobilistica sarebbero fortemente incrementate dall'attivazione delle politiche di densificazione avanzate dalla politica MBTA.

Riflessioni Collettive a Gloucester Downtown

Se le precedenti questioni empiriche sono state rilevate attraverso questionari aperti, parte di questa ricerca ha visto lo svolgimento di *focus group* e *community meeting* sul tema casa condotti all'interno della partnership con la *Coalition*. In questo contesto, ciò che è emerso è stata una critica collettiva rispetto ai discorsi pubblici sulla ineluttabile "crisi abitativa" per, al contrario, avanzare ipotesi di lavoro su "costruzione di domande di casa diversificate." In altre parole, ingaggiando direttamente coi residenti pubblicamente indicati come NIMBY, le riflessioni collettive hanno portato a interrogare le assunzioni alla base della crisi abitativa per, invece, pensare alle crisi dei tanti affittuari e degli immigrati (anche senza permessi di soggiorno) che al momento costituiscono una consistente percentuale dei profili demografici abitativi dei residenti della Downtown.

In tali direzioni, la *Coalition* ha per la prima volta sponsorizzato una collaborazione con altre non profit locali intaccando la convinzione che le agenzie locali non preposte alla casa non possano esser coinvolte nella costruzione di una domanda di accesso alla casa. I risultati che gli incontri preliminari all'interno di questa collaborazione hanno avanzato sono stati incentrati su un modello di risposta articolata su più fronti. Questo che vede la costruzione di una domanda abitativa non fondata sui modelli di crescita ma su un ventaglio di soluzioni possibili per allargare il portfolio delle possibili strategie abitative costruite sui bisogni di profili demografici più vulnerabili.

Questa collaborazione ha avviato un percorso di pianificazione collettiva che possa generare linee guida pratiche per l'amministrazione ed evitare quella che un residente ha definito "*Two-Tier Housing Economy*" (Economia Immobiliare a Due Livelli), secondo la quale l'attuale politica statale determinerebbe solo la produzione di casa accessibili a fasce di reddito medio-alte (primo livello) e lasciando limitatissime possibilità per le fasce di reddito molto basse (secondo livello)⁴. Questa riflessione sta alla base di una razionalità collettiva volta ad aprire possibilità di pianificazione per le fasce medie e basse che non necessariamente rientrino all'interno delle razionalità strumentali utilizzate dagli approcci *mainstream* (più case più abbordabilità). Al contrario questi

³ Le coste a nord e sud di Boston sono definite come North e South Shore. Storicamente il North Shore ha mantenuto un profilo demografico legato alla *working class*, mentre il South Shore ha da sempre accolto una cerchia di utenti più elitaria. Cape Ann, nel North Shore, ha subito cambiamenti urbani molto più lenti rispetto al South Shore e ancora non è stata del tutto alterata dal turismo di massa.

⁴ In Massachusetts, per ogni nuovo progetto di sviluppo residenziale, al costruttore viene richiesto di riservare a prezzi abbordabili una percentuale massima del 10% delle unità residenziali costruite.

guardano alla produzione di casa come a un'economia variegata fatta, da un lato, di iniziative volte a migliorare sistemi di accesso alla casa esistenti nei sistemi consolidati dell'area metropolitana e, dall'altro lato, di sperimentazioni innovative su forme collettive dell'abitare.

Riflessioni a Margine dell'Azione

Se, da un lato, questo scritto è lungi dallo scontare le importanti correlazioni che emergono tra movimenti NIMBY e stereotipi avanzati da gruppi sociali bianchi e spesso razzisti (Sally and Tighe 2015), dall'altro lato, emerge una importante domanda non organizzata e dal basso che chiede forme di pianificazione diversa. Al netto delle diverse attitudini dei residenti verso le nuove leggi dello stato in merito alle zonizzazioni e alle proposte di sviluppo urbano, esistono delle sacche di resistenza all'interno dei gruppi etichettati con il NO che possono aprire un orizzonte di pensiero creativo dando ampio margine di manovra a chi si pone obiettivi normativi sulla pianificazione dell'abitare. Mentre l'etichetta NIMBY ha assunto un carattere derogatorio sia in letterature scientifica sia nel discorso pubblico, tentativi di sfumare le relative connotazioni negative sono limitati alla comprensione delle ragioni alla base dei movimenti di opposizione alle forme di sviluppo urbano (Brouwer and Trounstein 2024), e meno agli orizzonti normativi esistenti in nuce nella compagine dei soggetti identificati come NIMBY. Questo quadro interpretativo determina due ordini di ragionamenti rilevanti sia direttamente nei contesti americani all'interno dei quali i dati empirici raccolti per questo paper si riferiscono, sia, in modo più generale, all'interno di quei mercati immobiliari "caldi" in cui la domanda casa resta legata a processi immobiliari ed economici intenzionalmente volti ad attrarre più residenti (*tax payers*) invece che assistere i propri di residenti. Il primo ragionamento riguarda i quadri conoscitivi usati all'interno della ricerca scientifica sull'accesso alla casa che usano le categorie NIMBY/YIMBY. Tali filoni di ricerca spesso appiattiscono le differenze di opinioni e attitudini dei residenti all'interno dei contesti nei quali le dinamiche di sviluppo urbano impattano e scontano la possibilità di generare un'agenda di ricerca volta alla costruzione di tutto ciò che rientra all'interno di MIMBY (Maybe-In-My-Back-Yard). Un filone di ricerca in questa direzione potrebbe aprire verso investigazioni che guardano ai sistemi di valore e domande dal basso all'interno dei gruppi sociali non organizzati che esprimono domande abitative ma che non condividono i principi dello sviluppo di cubature a tutti i costi.

Il secondo riguarda le implicazioni di questa sfumatura nelle pratiche di ricerca ingaggiata che chi, come l'autore di questo paper, portano avanti in contesti urbani storicamente marginalizzati. In questi contesti, mentre l'aggettivo abordabile viene assimilato ai gruppi YIMBY e diventa foriero di speranza nel futuro di una pianificazione dell'accesso alla casa per tutti, la costruzione innovativa di nuovi modelli di pianificazione dell'abitare sembra invece indicare altre direzioni. Essa resta sulle capacità creative della società non organizzata le cui domande risultano di gran lunga diverse da quelle a cui i gruppi formalizzati del terzo settore e le politiche in atto tentano di rispondere (per esempio attraverso cooperative, *community land trust*, housing sociale, etc.).

Conclusioni

La polarizzazione NIMBY/YIMBY attorno al tema della casa, sia nel dibattito pubblico che in quello scientifico, ha generato polarizzazioni non conducenti e ha indebolito, se non cancellato, le possibilità di costruire una pianificazione della casa equa e sostenibile. Nel dibattito pubblico essa ha determinato profonde divisioni della società civile. Definendo a priori uno scenario di crisi, il discorso pubblico ha normalizzato approcci *mainstream* di produzione di cubature residenziali edilizie generando un'aura di speranza attorno ai gruppi del SI allo sviluppo residenziale a tutti i costi (YIMBY). Al contrario, gli stessi discorsi tacciano come NIMBY tutto ciò che viene ritenuto non conforme alle idee *mainstream* e, conseguentemente, caricato di accezioni negative e demonizzato come incapace di affrontare la "crisi abitativa". La letteratura scientifica ha inoltre usato entrambi i concetti come categorie ontologiche e gnoseologiche generando descrizioni critiche sui fenomeni urbani in atto ma lasciando tanti orizzonti normativi inesplorati.

Questo paper ha presentato alcuni risultati preliminari di un progetto di ricerca che ha tentato di sfumare i contorni del NO attraverso un ingaggio diretto con le comunità locali per realizzare percorsi di pianificazione collettiva diversi da quelli *mainstream*. Da questo lavoro emerge: (1) l'urgenza di usare categorie conoscitive diverse nell'analizzare fenomeni complessi come quelli delle reazioni a politiche statali sulla casa in contesti fortemente polarizzati e (2) la necessità di costruire una domanda di pianificazione abitativa che non parta esclusivamente dai gruppi non-profit formalizzati che lavorano sui temi della casa essendo questi spesso parte di strutture ingessate all'interno delle macchine capitaliste di produzione di rendita.

Riferimenti bibliografici

- Aalbers, Manuel B. 2017. "The Variegated Financialization of Housing." *International Journal of Urban and Regional Research* 41 (4): 542–54. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12522>.
- Brouwer, N. R., and Jessica Trounstein. 2024. "NIMBYs, YIMBYs, and the Politics of Land Use in American Cities." *Annual Review of Political Science* 27 (1). <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-041322-041133>.
- Curran, Winifred. 2022. "SAYING 'YES' TO WHAT?: YIMBY and Urban Redevelopment in Chicago." *International Journal of Urban and Regional Research* 46 (2): 296–300. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.13063>.
- Davis, Jenna. 2021. "How Do Upzonings Impact Neighborhood Demographic Change? Examining the Link between Land Use Policy and Gentrification in New York City." *Land Use Policy* 103 (105347): 103.
- Einstein, Katherine Levine, and Vladimir Kogan. 2016. "Pushing the City Limits: Policy Responsiveness in Municipal Government." *Urban Affairs Review* 52 (1). <https://doi.org/10.1177/1078087414568027>.
- Freudenburg, William R., and Susan K. Pastor. 1992. "NIMBYs and LULUs: Stalking the Syndromes." *Journal of Social Issues* 48 (4). <https://doi.org/10.1111/j.1540-4560.1992.tb01944.x>.
- Sally, Corianne Payton, and J. Rosie Tighe. 2015. "Democracy in Action?: NIMBY as Impediment to Equitable Affordable Housing Siting." *Housing Studies* 30 (5). <https://doi.org/10.1080/02673037.2015.1013093>.
- Teresa, Benjamin F. 2022. "Planners' Alchemy Achieved? How NIMBY and YIMBY Reproduce the Housing Question." *International Journal of Urban and Regional Research* 46 (2). <https://doi.org/10.1111/1468-2427.13065>.
- Whittemore, Andrew H., and Todd K. BenDor. 2019. "Reassessing NIMBY: The Demographics, Politics, and Geography of Opposition to High-Density Residential Infill." *Journal of Urban Affairs* 41 (4). <https://doi.org/10.1080/07352166.2018.1484255>.

Esplorazioni interistituzionali tra dimensionamento e usi civici degli spazi educativi. Bergamo, dopo il piano dei servizi

Cristina Renzoni

Politecnico di Milano

DAStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani.

Email: cristina.renzoni@polimi.it

Federica Rotondo

Politecnico di Milano

DAStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani.

Email: federica.rotondo@polimi.it

Paola Savoldi

Politecnico di Milano

DAStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani.

Email: paola.savoldi@polimi.it

Abstract

Il contributo riprende e discute un'esperienza di ricerca e di supporto all'azione pubblica condotta dalle autrici per conto del DAStU, su mandato congiunto dell'Assessorato all'Urbanistica e dell'Assessorato all'Istruzione del Comune di Bergamo, contestualmente all'elaborazione del nuovo Piano di Governo del Territorio della città.

La prima fase di lavoro, i cui esiti sono stati discussi in occasione della Conferenza nazionale SIU 2023, ha visto la costruzione di un ampio quadro interpretativo della relazione tra scuole e città e la definizione di una matrice strategica operativa, quali parti integranti del piano dei Servizi per il nuovo Piano di Governo del territorio. La seconda fase di lavoro, di cui rende conto questo contributo, è consistita nell'approfondimento di condizioni e scenari per il supporto a decisioni in materia di dimensionamento scolastico al fine di: mettere a punto strumenti per la gestione del patrimonio dell'edilizia scolastica e regolare il funzionamento degli usi condivisi di alcune dotazioni scolastiche (palestre, cortili, auditorium...). Gli esiti della seconda fase lasciano emergere alcune riflessioni attorno a strategie urbane per il ripensamento degli spazi scolastici, attraverso l'elaborazione di regolamenti d'uso degli spazi scolastici e protocolli di accordo tra amministrazione comunale, dirigenti scolastici e associazioni; verifica delle ipotesi di uso civico di alcuni dei locali delle scuole in relazione alla disponibilità di spazi (residui) e alla presenza di reti di collaborazione tra gli attori della comunità educante.

Parole chiave: prossimità, progetto, giustizia spaziale

1 | Introduzione: temi e operazioni di ricerca

Il presente contributo rende conto di temi, metodi di lavoro ed esiti di un percorso di supporto alla decisione pubblica nell'ambito dell'elaborazione del Piano di Governo del Territorio della città di Bergamo (2022-24). A fronte di una fase iniziale di definizione di una sezione del Piano dei servizi dedicata alla *città educante*, il presente contributo presenta e discute una seconda fase del contratto di ricerca tra Comune di Bergamo e DAStU- Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano, a supporto di decisioni in materia di dimensionamento scolastico e usi civici degli spazi educativi¹.

I temi sono articolati attorno a tre ordini di questioni:

¹ Il contratto di ricerca per il "Supporto all'elaborazione di un Piano sperimentale/strategico degli usi scolastici secondo la definizione di alcuni indirizzi e orientamenti progettuali e in affiancamento al percorso di attuazione del Piano dei Servizi del nuovo PGT in corso di elaborazione" è coordinato per il DAStU da Cristina Renzoni e Paola Savoldi (responsabili scientifiche), insieme a Federica Rotondo (coordinamento tecnico); il gruppo di lavoro è composto da Silvia Bergamini, Alice Galbiati e Chiara Zoppi. Le attività di ricerca hanno preso avvio nel settembre 2022. La prima parte della ricerca, dedicata al supporto scientifico al piano dei servizi nell'ambito dei temi della "città educante" è stato presentato e discusso nella Conferenza SIU 2023: Renzoni C., Rotondo F., Savoldi P., "La città educante a Bergamo. Tra piano dei servizi e piano sperimentale degli usi scolastici". In: XXV Conferenza Nazionale SIU Società Italiana degli Urbanisti. *Transizioni, giustizia spaziale e progetto di territorio*. Planum Publisher, Roma-Milano. Il Piano di Governo del Territorio è stato approvato nell'aprile 2024 dalla Giunta del Comune di Bergamo.

- 1) il contributo urbano delle dotazioni scolastiche al sistema complessivo dei servizi sportivi, del tempo libero e culturali della città, in quanto parte integrante e cuore dell'infrastruttura della città educante (*mappe integrate*);
- 2) la relazione tra infrastruttura materiale dell'edilizia scolastica e decisione pubblica in materia di dimensionamento scolastico e usi civici (*abaco plessi*);
- 3) lo spazio conteso della scuola tra una pluralità di soggetti che condividono e sovrappongono competenze, responsabilità e agency (*tavoli di lavoro e dossier operativi*).

Per ognuno di questi temi sono state condotte alcune operazioni di ricerca che verranno qui presentate e discusse nel metodo e negli esiti. La prima, riguarda la definizione di mappe integrate costruite alla scala urbana che ampliano e complessificano lo strumento del Piano dei servizi, mettendo in primo piano il ruolo urbano delle dotazioni interne alle scuole come parte integrante di un sistema di servizi e attrezzature urbane (Renzoni, Rotondo, Savoldi, in press; Renzoni, Savoldi 2019). La seconda, riguarda l'impostazione di dossier specifici e un abaco complessivo, alla scala dei plessi e degli istituti comprensivi della città, attraverso una revisione e una precisazione delle domande su dimensione ed usi degli spazi scolastici e attraverso la definizione di un insieme di operazioni funzionali a istruire un censimento degli spazi interni ed esterni di tutte le scuole pubbliche del I ciclo della città. La terza, riguarda la pluralità di competenze, agency e leadership (Agasisti 2020; Moretti 2020; Mattioli et al. 2021) che si confrontano nello spazio scolastico, concentrando l'attenzione su relazioni e sovrapposizioni dell'azione di differenti settori dell'amministrazione comunale e autonomie scolastiche, a partire da un'esplorazione interistituzionale (de Leonardis 2001; Bifulco 2008). Ciò ha consentito di testare strumenti di confronto e interazione attorno all'edilizia scolastica cui hanno preso parte scuole, amministrazione comunale, enti di ricerca e soggetti del terzo settore.

2 | Contesto e approccio

La città di Bergamo rappresenta un caso significativo per osservare e operare sulle relazioni tra scuola e città nel contesto di una città media, con una popolazione di circa 120.000 abitanti, che ben si presta a uno studio ravvicinato delle infrastrutture scolastiche e all'esplorazione di traiettorie possibili per riformarne ed estenderne gli usi urbani. Una cinquantina di scuole pubbliche del primo ciclo, organizzate in nove istituti comprensivi costituiscono un parco di autonomie ed edifici scolastici governabili da diversi punti di vista (*Figura 1*). Sia sotto il profilo della conoscenza dello stato di fatto e della costruzione di banche dati aggiornate e accurate; sia dal punto di vista della costruzione di un'interlocuzione continuativa tra ente locale e dirigenti scolastici, la cui praticabilità ha rappresentato sia prima che durante la pandemia una condizione strategica per trattare il grave stato di emergenza in cui è caduta la città (Poli 2021).

Inoltre, l'amministrazione comunale ha maturato, nel corso degli ultimi anni, esperienze di regolazione e organizzazione degli usi civici degli spazi scolastici. Si tratta di competenze e pratiche pregresse rispetto alle quali l'elaborazione del Piano dei Servizi, tra il 2022 e il 2023, rappresenta un riferimento e uno strumento per consolidare e sperimentare forme condivise d'uso di alcuni degli spazi delle scuole. In particolare, il progetto "Scuole aperte", avviato nel 2018 dall'assessorato all'Istruzione, ha perseguito l'obiettivo di estendere l'offerta di servizi e proposte educative negli spazi delle scuole primarie e secondarie di I grado in orario extra-scolastico, supportando, attraverso due bandi, la collaborazione tra enti locali, istituti scolastici, associazioni genitori e soggetti del terzo settore².

² Con riferimento ai bandi Conciliazione e Periferie, si vedano i materiali reperibili al link: https://issuu.com/francescoalleva/docs/estratto_scheda_di_sintesi_15_marzo

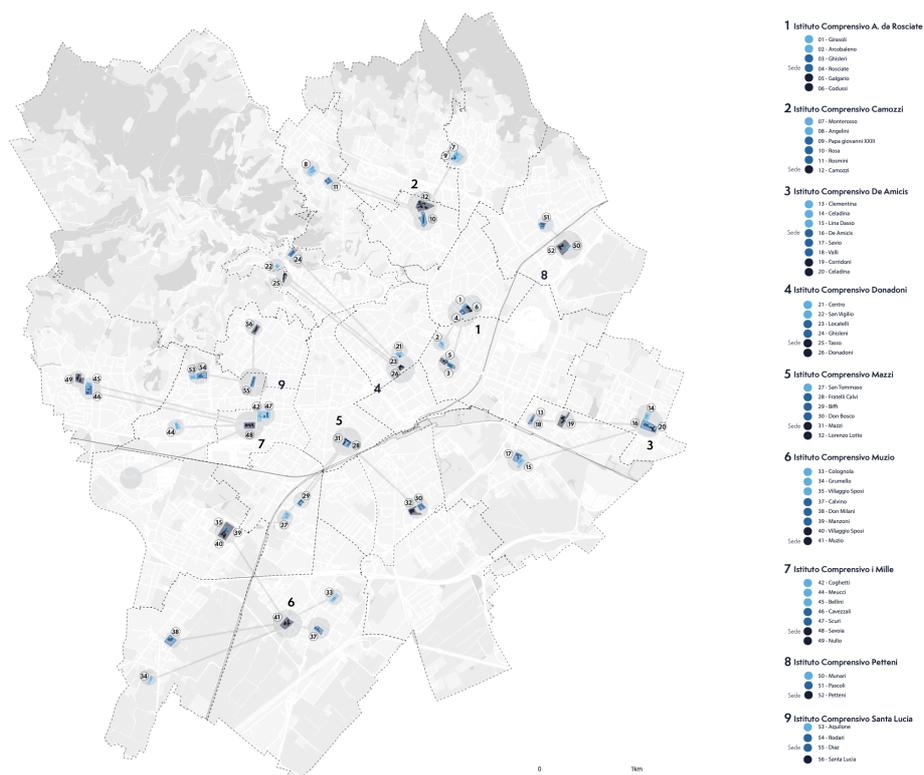


Figura 1 | Reti istituzionali delle autonomie scolastiche in città.
Fonte: elaborazione del gruppo di ricerca.

In questo contesto, la seconda fase di lavoro, di cui rende conto questo contributo, poggia dunque: a) su un insieme di elaborazioni che rendono conto dell'articolazione territoriale delle reti scolastiche a Bergamo, della loro organizzazione e della loro contiguità o prossimità con altri spazi e servizi pubblici o collettivi che compongono cluster di servizi il cui baricentro può essere riconosciuto nelle scuole (Figura 2); b) sulla definizione di un dispositivo che permette di definire un possibile ordine di priorità per gli interventi da realizzare. Il riconoscimento di un insieme di luoghi ad elevata concentrazione di servizi, scolastici e non, permette l'approfondimento di operazioni di trasformazione che possono essere avviate entro i singoli aggregati, ma disegna anche un insieme di situazioni che, sul territorio comunale, permettono di riconoscere il funzionamento degli usi condivisi e il ruolo urbano di alcune dotazioni scolastiche (palestre, cortili, auditorium...) e mettere a punto strumenti adeguati per la loro gestione. Le operazioni condotte sono impostate a partire dalle informazioni reperite grazie allo scambio con gli uffici comunali e con i dirigenti scolastici degli istituti comprensivi di Bergamo.

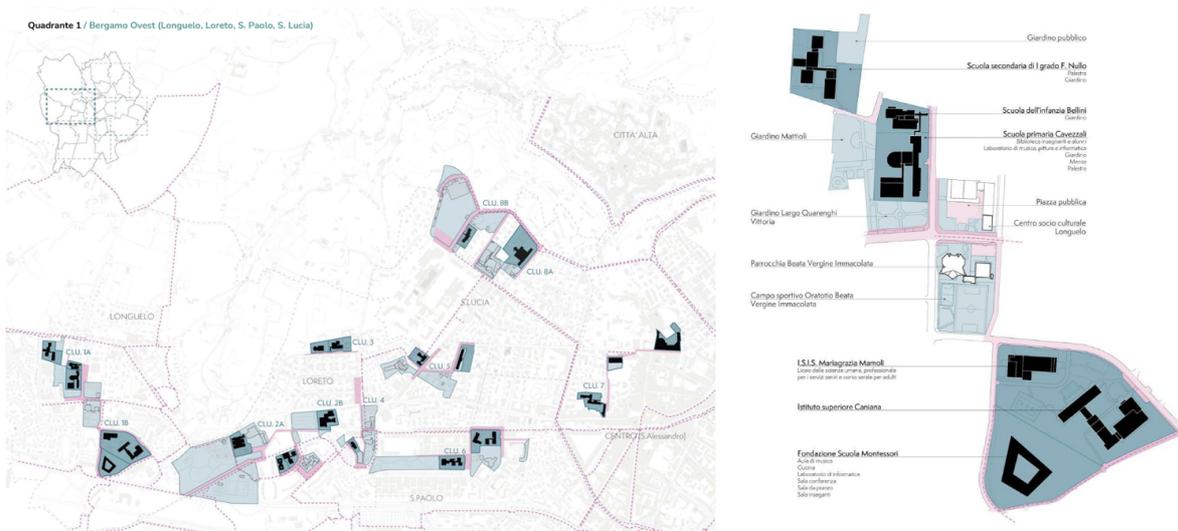


Figura 2 | Individuazione dei cluster scolastici e servizi aumentati, Piano dei Servizi, Bergamo.
 A sinistra, mappatura a scala più ravvicinata del quadrante est della città; a destra, un estratto dell'abaco dei cluster.
 Fonte: elaborazione del gruppo di ricerca.

3 | Dotazioni, l'infrastruttura materiale tra scuole e città

La mappatura alla scala comunale della città educante, consente di cogliere localizzazioni e prossimità delle dotazioni scolastiche in relazione agli usi civici che possono essere attivati in luoghi come palestre scolastiche, campi sportivi e playground attrezzati nei cortili di pertinenza, auditorium e sale polivalenti. Cogliere il loro ruolo in quanto parte integrante dei servizi della città rappresenta un'operazione cruciale per cogliere i livelli di dotazione di diverse parti della città e per definire protocolli di uso per scuole e cittadini. Si tratta di un patrimonio rilevante, che in parte già svolge ampiamente un ruolo di risposta a domande educative in orario extrascolastico e che possono diventare l'occasione per innovare usi e sinergie (tra palestra scolastica e parco pubblico, tra cortili scolastici e attività pomeridiane, ecc.).

Con questa ipotesi sullo sfondo, sono state mappate a) attrezzature sportive (Figura 3), b) cortili e playground scolastici, c) auditorium e aule magne, mettendo ciascuno in relazione, rispettivamente, con le attrezzature sportive, del tempo libero e culturali presenti nella città.

a) La mappatura della *palestre scolastiche e spazi per sport outdoor*, in relazione alle attrezzature sportive della città permette di riconoscere 19 scuole dotate di palestre (di cui 15 scuole primarie e 4 scuole secondarie di I grado), 13 scuole dotate sia di palestre che di spazi per lo sport outdoor (di cui 5 scuole primarie e 8 scuole secondarie di I grado) e 3 scuole con spazi per sport outdoor (di cui 2 scuole dell'infanzia e 1 scuola secondaria di I grado).

b) A partire dalla mappatura delle scuole con *cortili scolastici e spazi gioco all'aperto (playground)* in relazione a giardini, parchi urbani e orti urbani si riconoscono 25 scuole con cortili scolastici (di cui 6 scuole dell'infanzia, 9 scuole primarie e 10 scuole secondarie), 16 scuole con cortili scolastici e playground (di cui 10 scuole dell'infanzia, 4 scuole primarie e 2 scuole secondarie di I grado) e 3 scuole con playground (di cui 1 scuola dell'infanzia e 2 scuole primarie).

c) La mappatura delle scuole con *refettori e auditorium/aule magne* in relazione alle attrezzature culturali (biblioteche, auditorium, teatri, musei, centri civici e socio-culturali) consente di riconoscere 24 scuole dotate di refettorio (di cui 11 scuole dell'infanzia, 10 scuole primarie e 3 scuole secondarie di I grado), 7 scuole con auditorium/aula magna (di cui 1 scuola dell'infanzia, 10 scuole primarie e 3 scuole secondarie di I grado) e 6 scuole dotate sia di refettorio che di auditorium/aula magna.



Figura 3 | Localizzazione delle scuole del I ciclo dotate di palestre e spazi per sport outdoor: zoom e mappa complessiva.
 Fonte: elaborazione del gruppo di ricerca.

4 | L'edilizia scolastica e l'uso che se ne fa

Nel corso degli ultimi anni, si è consolidato un patrimonio di conoscenze estremamente significativo sull'edilizia scolastica, anche grazie all'Anagrafe dell'edilizia scolastica che a scala nazionale e regionale restituisce le informazioni relative alle strutture edilizie del Paese (Fondazione Agnelli 2019). Quello che non abbiamo a disposizione è il grado di occupazione e le forme d'uso effettivo degli spazi delle scuole, nonché la specificità degli ambienti di apprendimento: sappiamo se è presente o meno una palestra, un refettorio o un'aula magna, ma non abbiamo informazioni sull'equipaggiamento del cortile (attrezzato per lo sport o per il gioco), oppure sui laboratori di arte o informatica (provvisi per esempio di forni da ceramica oppure di computer fissi o mobili). Se nel complessivo censimento nazionale si tratta forse di aspetti secondari, alla scala intermedia, comunale e intercomunale, queste informazioni sono invece fondamentali perché restituiscono le potenzialità di usi scolastici ed extrascolastici, per la comunità e per il territorio, di una scuola che diventa, a tutti gli effetti, parte integrante di un tessuto urbano di possibilità educative. Non si tratta solo delle possibilità di usi civici, ma anche della necessità di avere contezza degli spazi a disposizione per poter supportare adeguatamente scelte di dimensionamento a livello comunale, di collocazione temporanea di alcune classi in attesa per esempio che si concludano opere di manutenzione straordinaria in un altro plesso, di ampliamento dell'offerta formativa di uno o più scuole con indirizzi e attività laboratoriali condivise da differenti plessi.

Per questa ragione, è stato predisposto un lavoro di mappatura e misurazione (Figura 4), attraverso l'elaborazione di dossier per ciascun plesso e istituto comprensivo, degli spazi scolastici e del loro attuale utilizzo per tutte le scuole del primo ciclo. A partire dalle banche dati del settore istruzione ed edilizia scolastica della città, sono stati verificati distribuzione dei locali, dimensioni e usi e restituiti in uno strumento operativo (un abaco) che li mette in relazione con la popolazione studentesca, il numero di iscritti per plesso, le dinamiche demografiche del quartiere e del bacino scolastico di pertinenza di ciascun plesso e istituto comprensivo.

ISTITUTO COMPRENSIVO DE AMICIS	spazi aule	altri spazi aule			dotazioni				spazi aperti			n alunni 2023-24	n classi 2023-24
		laboratori/ atelier	aule polivalenti/ spazi multi- disciplinari	aule docenti	palestra	mensa/ refettorio	auditorium/ aula magna	biblioteca	sup. libera	campi sportivi	playground		
scuola dell'infanzia Celadina	455 m ²	1131 m ²	1118 m ² 1112 m ²		1190 m ²			3293 m ²				111	5
scuola dell'infanzia Lina Dasso	455 m ²	1151 m ²	1118 m ² 1112 m ²		1190 m ²			3650 m ²				100	5
scuola dell'infanzia Clementina	1147 m ² 1144 m ² 1122 m ²				1135 m ²			2246 m ²				50	2
scuola primaria Valli	3156 m ² 2144 m ² 1142 m ²	2131 m ² 1144 m ² 1129 m ²			1113 m ²		1144 m ²	2246 m ²				99	5
scuola primaria Savio	1143 m ²	2138 m ²			11287 m ²	11190 m ²	1141 m ²	4062 m ²				214	12
scuola primaria De Amicis	6147 m ² 2150 m ² 2144 m ² 1142 m ²	1142 m ² 1141 m ²			111042 m ²	11101 m ²	1144 m ²	9230 m ²				206	11
scuola secondaria di I grado Celadina	2150 m ² 2142 m ² 1140 m ²	1132 m ² 1140 m ² 1139 m ² 1148 m ² 1145 m ²	1128 m ²		111042 m ²		11140 m ² 1144 m ²	9230 m ²				104	6
scuola secondaria di I grado Corridoni	1126 m ² 1122 m ²	1126 m ² 2186 m ²	1122 m ²		11534 m ²			6070 m ²				131	8

{ la scuola dell'infanzia Clementina e la scuola primaria Valli sono incluse nello stesso plesso
 { la scuola primaria De Amicis e la scuola secondaria di I grado Celadina sono incluse nello stesso plesso
 * dotazioni condivise

Figura 4 | Matrice aule, dotazioni, studenti a.s. 2023-24.
Fonte: elaborazione del gruppo di ricerca.

5 | Lo spazio conteso delle scuole: competenze, responsabilità, agency

Le scuole pubbliche del primo ciclo, nella gran parte dei comuni d'Italia, hanno sede in edifici che fanno parte del patrimonio comunale. L'ente locale è dunque proprietario degli immobili che ospitano le istituzioni scolastiche ed è tenuto ad occuparsi della loro manutenzione. D'altra parte, lo spazio della scuola è governato, quanto agli usi, dai dirigenti scolastici che ne definiscono le condizioni e i tempi di accesso e ne sono responsabili. Ruolo e oneri dell'ente locale sono significativi rispetto a ciò che riguarda la dimensione materiale delle istituzioni scolastiche. A questo si aggiungono alcuni servizi integrativi: il servizio pre o doposcuola, i servizi educativi delle scuole per l'infanzia, nel caso dei comuni italiani di maggiori dimensioni. Entro questi spazi e nel perimetro dell'orario scolastico, dirigenti scolastici, insegnanti e personale tecnico amministrativo fanno invece capo al Ministero dell'Istruzione e all'Ufficio Scolastico Regionale. Potremmo dire che lo Stato è ospite entro i muri degli enti locali. Tuttavia, l'istituzione dell'autonomia scolastica ha conferito ai dirigenti scolastici poteri e responsabilità nuove che si dispiegano nello spazio fisico della scuola (Campione Contu 2020). Non solo, essi hanno a disposizione alcune risorse che possono impiegare entro progetti che riguardano non solo le attività didattiche ed educative, ma anche gli spazi della scuola.

Il patrimonio dell'edilizia scolastica, inoltre, rappresenta per gli enti locali una risorsa alla quale attingere sempre più, per diverse ragioni. La prima riguarda i processi di contrazione demografica: la progressiva diminuzione del numero di studenti sta via via modificando il tenore d'uso degli spazi scolastici. Aumentano i plessi nei quali il numero di studenti iscritti è inferiore al numero di studenti che la scuola sarebbe in grado di accogliere. Questa condizione è guardata diversamente, a seconda dei punti di vista: l'ente locale la associa a fenomeni di sottoutilizzo e si interroga su come sia possibile guadagnare parte degli spazi ad usi non scolastici; il dirigente scolastico e, spesso, il corpo docente, vedono nella possibilità d'uso di spazi più estesi l'occasione per praticare finalmente attività ben calibrate sugli studenti e sui bisogni (più o meno speciali e più o meno certificati) che essi esprimono. La seconda ragione riguarda un processo duplice: la valorizzazione di parte del patrimonio pubblico comunale in alcuni ambiti urbani o territoriali (centrali, attrattivi) e l'onerosità crescente delle opere di manutenzione del patrimonio edilizio nel suo complesso. Non è (ancora) una minaccia evidente, ma non è scontato escludere strategie di soluzione del problema che richiamano il modo in cui è stata trattata parte dell'edilizia residenziale pubblica. Al di là di scenari più o meno critici rispetto alle strategie che riguardano il futuro dell'edilizia scolastica, è evidente che entro lo spazio delle scuole si gioca materialmente una sorta di contesa o, quanto meno, una sovrapposizione di aspettative e responsabilità. La terza ragione, infine, riguarda la pluralità di competenze, agency e leadership che si confrontano nello spazio scolastico, concentrando l'attenzione su relazioni e sovrapposizioni tra settori dell'amministrazione pubblica e autonomie scolastiche.

A partire da queste considerazioni, è stata condotta un'esplorazione interistituzionale sugli spazi scolastici grazie all'interazione tra dirigenze scolastiche e uffici comunali, un'interlocuzione non sempre facile proprio a motivo delle istanze sopra evidenziate e alle relative distribuzioni di competenze, autonomia decisionale e gestione di processi che riguardano l'uso e la trasformazione degli spazi scolastici. Le operazioni principali hanno incluso:

- il ridisegno degli spazi scolastici (le aule, le palestre, i cortili, gli ingressi) a partire dall'integrazione e dall'aggiornamento dei dati resi disponibili dagli uffici comunali. Questa operazione consente di precisare per ciascun plesso la collocazione degli ingressi, distinguendo tra principali e secondari, e dei recinti delle pertinenze scolastiche, distinguendo tra recenti permeabili e non permeabili alla vista;

- la ricognizione degli usi degli spazi scolastici attraverso il coinvolgimento dei dirigenti scolastici e la predisposizione di schede dedicate. In particolare il processo di ascolto e annotazione della dirigenza scolastica ha permesso di raccogliere diverse informazioni sugli usi degli ingressi scolastici, degli spazi esterni di pertinenza (aree verdi, orti, spazi per il gioco...) e degli spazi interni (aule, laboratori, palestre...);

- la restituzione, in forma di annotazione, delle informazioni raccolte distinguendo tra ingressi utilizzati da studenti e docenti, ingressi per usi organizzativi (mensa, manutenzione, altro) e ingressi utilizzati per usi pomeridiani (associazioni sportive o altro) (Figura 5). Sono inoltre segnalati i casi in cui le palestre scolastiche presentano un accesso esterno indipendente.

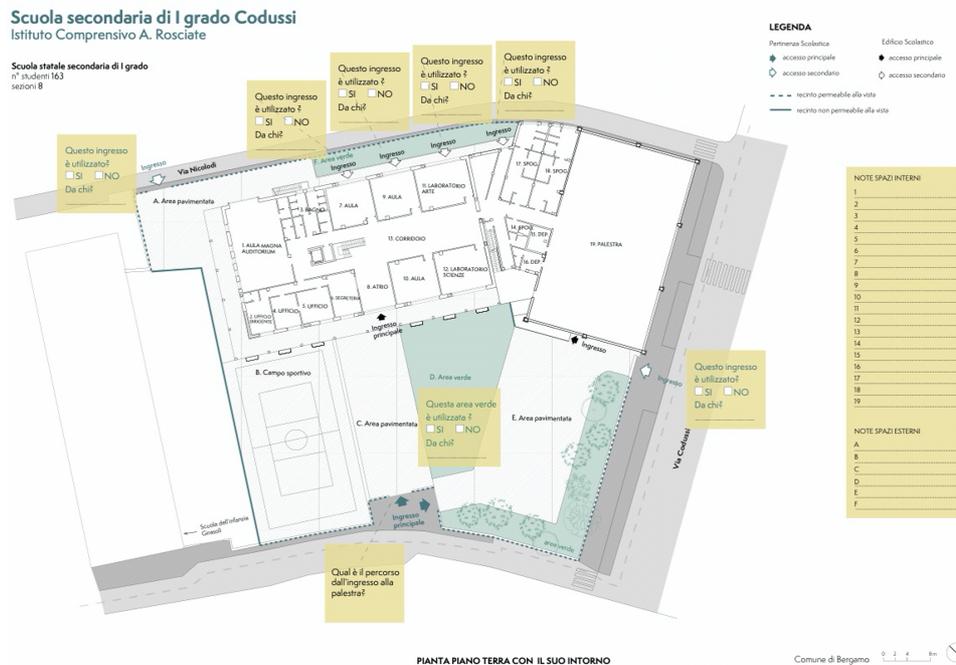


Figura 5 | Scheda tipo a supporto dell'interlocuzione con i dirigenti scolastici.
Fonte: elaborazione del gruppo di ricerca.

6 | Strategie urbane per ripensare gli spazi scolastici

L'esperienza avviata a supporto dell'amministrazione comunale di Bergamo, assessorato all'Istruzione e all'Urbanistica, potrebbe costituire un laboratorio originale tanto sotto il profilo urbanistico, quanto sotto il profilo delle politiche educative.

In primo luogo, costituisce un orizzonte possibile per declinare le potenzialità di uno strumento quale il Piano dei Servizi, sovente utilizzato come censimento dalle limitate valenze operative ad eccezione delle operazioni di dimensionamento dei servizi su base di quartiere e comunale. L'orientamento proposto dal piano promuove forme di rigenerazione e "uso aumentato" della dotazione di spazi scolastici e servizi di prossimità presenti sul territorio attraverso: 1) l'individuazione di alcune aggregazioni servizi e spazi collettivi (cluster della città aumentata) cui è riconosciuto "un importante ruolo di coesione sociale e di supporto per le comunità locali" nei processi di trasformazione della città; 2) la definizione di una matrice strategica che consente all'amministrazione di definire e programmare interventi prioritari anche in relazione alle dotazioni presenti in diverse parti della città e alle condizioni socio-demografiche dei contesti.

In secondo luogo, rappresenta un riferimento possibile per la messa a punto di strumenti di ricognizione degli spazi scolastici e verifica delle potenzialità d'uso a supporto di decisioni in materia di dimensionamento a livello comunale e intercomunale. La prospettiva è quella di tendere verso l'integrazione di informazioni in capo a diverse istituzioni (l'amministrazione comunale, le autonomie scolastiche) e settori (urbanistica, istruzione ed edilizia scolastica, servizi socio-educativi...) che riguardino il grado di occupazione e il carattere dell'organizzazione degli usi degli spazi scolastici, la specificità degli ambienti di apprendimento, ecc.

Infine, questa esperienza di ricerca pone il tema della regolazione e organizzazione degli usi civici delle scuole attraverso la definizione di responsabilità e competenze tra diversi soggetti che si confrontano entro lo spazio scolastico (l'amministrazione comunale, i dirigenti scolastici, associazioni e realtà del terzo settore). In questa direzione si muovono progetti come "Scuole aperte", sopra richiamato, ma anche il percorso di

revisione di uno strumento più tradizionale, come il regolamento per l'utilizzo delle palestre comunali (scolastiche e non), che ne prevede la concessione d'uso temporaneo a realtà sportive del territorio e che regola, attraverso una convenzione dedicata, i rapporti e le responsabilità tra realtà sportive, comune di Bergamo e istituzioni scolastiche.

Alcune forme di regolazione su cui convergono dirigenti ed ente locale rispetto a forme di condivisione degli spazi scolastici sono dunque già state messe a punto e testate, non solo a Bergamo. Se da un lato possono essere considerate esperienze quasi ordinarie di concertazione tra dirigenza scolastica ed amministrazione comunale, esse rappresentano l'esito di un processo tutt'ora incerto, talvolta praticato solo da alcune delle istituzioni scolastiche. Si tratta cioè di sperimentazioni che mettono in atto dispositivi di governo di uno spazio che si vuole aperto, ma che continua ad essere, nella più parte dei casi, materialmente e metaforicamente conteso tra istanze e razionalità diverse.

Riferimenti bibliografici

- Agasisti T. (2020), *Management educativo alla prova. Lezioni dai Dirigenti Scolastici durante l'emergenza Covid-19*, Guerini e Associati, Milano.
- Bifulco L. (2008), *Gabbie di vetro. Burocrazia, governance e libertà*, Bruno Mondadori, Milano.
- Campione M., Contu E., (a cura di, 2020), *Liberare la scuola. Vent'anni di scuole autonome*, il Mulino, Bologna.
- Fondazione Agnelli (2019), *Rapporto sull'edilizia scolastica*, Laterza, Roma-Bari.
- de Leonardis O. (2001), *Le istituzioni come e perché parlarne*, Carocci, Roma.
- Fondazione Giovanni Agnelli (2019), *Rapporto sull'edilizia scolastica*, Laterza, Roma-Bari.
- Mattioli C., Patti F., Renzoni C., Savoldi P., a cura di (2021), *La scuola oltre la pandemia. Punti di vista ed esperienze sul campo. Viaggio nelle scuole italiane attraverso 11 interviste*, Altreconomia, Milano.
- Moretti G. (2020), "Dirigenza, leadership educativa diffusa e qualità dell'inclusione", in Mulè P, De Luca C., Notti A.M., a cura di, *L'insegnante e il dirigente scolastico nella scuola dell'autonomia tra didattica, governance e progetto culturale*, Armando editore, Roma.
- Poli L. (2021), «Tra autonomie scolastiche ed enti locali: un delicato equilibrio», in Mattioli C., Patti F., Renzoni C., Savoldi P., *La scuola oltre la pandemia. Punti di vista ed esperienze sul campo*, Altreconomia Edizioni, Milano, pp. 68-76.
- Renzoni C., Rotondo F., Savoldi P. (2024), "La città educante a Bergamo. Tra piano dei servizi e piano sperimentale degli usi scolastici", in: *XXV Conferenza Nazionale SIU Società Italiana degli Urbanisti. Transizioni, giustizia spaziale e progetto di territorio*. Planum Publisher, Roma-Milano.
- Renzoni C., Savoldi P. (2019), "Scuole: spazi di transizione e di apprendimento / Starting from schools: urban spaces of transition and learning", in *Urbanistica*, n. 163, pp. 140-148.

Una proposta metodologica per un osservatorio della Rigenerazione Urbana in Emilia-Romagna. L'esperienza del bando RU21

Silvia Rossetti

Università degli Studi di Parma
Dipartimento di Ingegneria e Architettura
Email: silvia.rossetti@unipr.it

Barbara Caselli

Università degli Studi di Parma
Dipartimento di Ingegneria e Architettura
Email: barbara.caselli@unipr.it

Abstract

Il contributo proposto intende presentare gli esiti e le riflessioni innescate da una ricerca sviluppata nell'ambito di un accordo di collaborazione con Regione Emilia-Romagna (RER) - Area Rigenerazione Urbana e Politiche per l'Abitare, finalizzata al monitoraggio dei progetti di rigenerazione urbana finanziati dal Bando RER Rigenerazione Urbana 2021 (RU21). Il Bando RU21 ha promosso il recupero, anche a carattere temporaneo, del patrimonio pubblico nei Comuni con meno di sessantamila abitanti, con attenzione agli immobili dismessi o sottoutilizzati e al potenziamento delle infrastrutture sociali. L'attività di ricerca ha portato all'impostazione metodologica e strumentale del monitoraggio, attraverso la selezione di indicatori qualitativi e quantitativi mirati a valutare l'efficacia del processo e degli interventi rispetto al valore generato e agli obiettivi di miglioramento della qualità urbana, di promozione della resilienza e della sostenibilità ambientale, di potenziamento dei servizi offerti alla sfera sociale. La riflessione partecipata con l'amministrazione regionale per la costruzione di questa base di conoscenza ha portato alla luce alcune criticità, tra cui le difficoltà nell'acquisizione dati e il talvolta evidente contrasto tra le specificità del bando RU21 rispetto alla necessità di replicare e scalare l'approccio metodologico per la realizzazione di un Osservatorio regionale sulla rigenerazione urbana in grado di orientare i futuri processi decisionali e le politiche regionali.

Parole chiave: urban regeneration, urban policies, social practices

1 | Introduzione

In coerenza con gli orientamenti dell'Unione Europea, che pongono obiettivi di consumo di suolo a saldo zero e di neutralità climatica al 2050, la Regione Emilia-Romagna, con la L.R. 24/2017 "Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio", ha rafforzato ancora di più alcuni principi rilevanti in materia di contenimento della crescita urbana e di promozione della rigenerazione dei tessuti urbani consolidati, con particolare attenzione al patrimonio costruito dismesso o degradato. In attuazione di tali principi, negli ultimi anni la Regione ha emanato, dimostrando una buona capacità di sperimentazione, diversi bandi per la promozione e l'attivazione di processi di rigenerazione urbana nel proprio territorio, in particolare su patrimonio e spazi di proprietà pubblica; una sperimentazione che tuttavia necessita di un bilancio concreto per poter fare sintesi di potenzialità, limiti ed eventuali ostacoli, con il fine di tracciare gli orientamenti delle politiche future.

La volontà dell'amministrazione regionale di strutturare un Osservatorio sulla Rigenerazione Urbana è dettata proprio dal consolidarsi di queste specifiche iniziative di finanziamento, con l'obiettivo di andare oltre la semplice realizzazione dei progetti, spesso a carattere puntuale o comunque molto localizzati, ma cercando di comprendere in modo approfondito sia gli effetti alle diverse scale, di breve e lungo termine, su un sempre più complesso contesto urbano, sociale, economico e ambientale, sia il livello di efficacia del processo e della governance.

Allo scopo di strutturare e gestire l'Osservatorio, l'Area Rigenerazione Urbana e Politiche per l'Abitare (Settore Governo e Qualità del Territorio) della Regione Emilia-Romagna ha richiesto il supporto del gruppo di Tecnica e Pianificazione Urbanistica dell'Università degli Studi di Parma per avviare una prima sperimentazione sugli esiti dei progetti finanziati dal Bando Rigenerazione Urbana 2021 (RU21).

Nell'ambito di questo accordo di collaborazione, il presente contributo si pone l'obiettivo di riflettere sulla proposta metodologica e procedurale per quantificare, valutare e monitorare gli impatti degli interventi di rigenerazione urbana selezionati nel bando RU21, in fase di attuazione, ponendo le basi per la costruzione e gestione dell'Osservatorio regionale. Sulla base di opportune verifiche di replicabilità, tale metodo potrebbe essere applicato diffusamente per monitorare in modo sistematico l'efficacia delle azioni promosse e dei processi di trasformazione sottesi in relazione agli obiettivi delle politiche regionali in materia di rigenerazione urbana.

Il contributo si articola in una sezione di inquadramento sui sistemi di valutazione e monitoraggio della rigenerazione urbana in ambito nazionale (sezione 2), per poi descrivere le principali caratteristiche del bando RU21 (sezione 3), e presentare sinteticamente la metodologia predisposta per il monitoraggio del bando (sezione 4). Infine, il contributo traccia alcune prime considerazioni di sintesi, che si configurano come esiti attesi e questioni aperte (sezione 5).

2 | Approcci alla valutazione della rigenerazione urbana

Com'è possibile oggi misurare il complesso delle trasformazioni indotte da un intervento di rigenerazione urbana? E come monitorare quanto questi processi di valorizzazione e rifunzionalizzazione del patrimonio risultano efficaci, equi e sostenibili?

A partire dagli anni 2000, numerosi autori si sono interrogati sul tema e sulle sfide della Rigenerazione Urbana (si vedano, tra gli altri, Roberts, 2000; Bricocoli, 2002; Musco, 2009; Talia & D'Onofrio, 2015; Lehman, 2019; oltre che i contributi della sessione dedicata a questi temi durante la conferenza SIU 2021 raccolti in Caruso et al., 2021), riconoscendo l'eterogeneità e la complessità intrinseche negli interventi di rigenerazione, che per loro natura possono interessare contesti urbani e sociali profondamente diversi, che richiedono di entrare nel merito di un processo negoziale tra una molteplicità di attori coinvolti, e che spesso non risultano coordinati da una pianificazione di livello strategico.

A livello nazionale sono note alcune iniziative come l'Osservatorio sulla rigenerazione territoriale e sul riuso degli spazi della Direzione Generale del MiC, e la più recente esperienza dell'Osservatorio nazionale sulle politiche abitative e di rigenerazione urbana. Le due iniziative hanno una natura profondamente diversa poiché, la prima, è specificamente orientata, oltre che a raccogliere riferimenti normativi e bibliografici sulla rigenerazione urbana, a mappare e schedare progetti di rigenerazione a base culturale anche esito di bandi pubblici; la seconda, è invece impegnata a rilanciare le politiche pubbliche per l'abitare analizzando gli esiti delle politiche pregresse e proponendo nuove indicazioni da porre all'attenzione pubblica per stimolare un dibattito costruttivo.

Già la diversità di questi approcci mette in luce come "monitorare" i processi di rigenerazione urbana risulti operazione assai complessa ma ineludibile se si punta a far maturare progressivamente le pratiche urbanistiche. Non si tratta infatti di trovare un modello perfetto di valutazione che mediante parametri oggettivi e misurabili ci tranquillizzi o ci metta in allarme rispetto alla bontà degli interventi proposti (Dragotto, 2012); né di sviluppare una 'sterile' verifica puntuale della coerenza fra intenzioni e processi reali (Palermo, 2022, pp. 259-260); bensì, attraverso la conoscenza delle trasformazioni urbane e delle dinamiche in atto, migliorare e orientare progressivamente la qualità dei processi urbanistici sottesi alla definizione degli interventi per migliorare al contempo la qualità dei progetti e delle strategie di coinvolgimento della compagine sociale, ovvero di tutti quegli attori e portatori di interesse che a vario titolo giocano un ruolo nella riorganizzazione degli assetti urbani.

Pur consapevoli della difficoltà di fornire una risposta olistica e univoca al tema della valutazione dei processi di rigenerazione urbana e, più in generale, di trasformazione urbana è comunque possibile evidenziare come la consapevolezza sempre più diffusa della necessità di monitorare gli effetti benefici e gli impatti degli interventi sul contesto abbia portato ad affinare nel tempo alcune tecniche quali-quantitative e strumenti condivisi per sfuggire al problema dell'arbitrarietà, ovvero di una sbilanciata valutazione di elementi soggettivi a discapito di parametri oggettivi (Ventura, 2018, pp. 151-152). Tra questi emergono ad esempio, alcune procedure, codificate tradizionalmente con la locuzione *Sustainability Assessment Tools* in cui rientrano, tra gli altri, il protocollo LEED-ND sviluppato dallo US Green Building Council (USGBC, 2014), il GBC Quartieri messo a punto dal Green Building Council Italia (GBC Italia, 2015), e il protocollo ITACA per la valutazione della sostenibilità ambientale a scala urbana (ITACA, 2020). Uno strumento di lavoro condiviso tra pubblico e privato pensato espressamente per gli interventi di Rigenerazione Urbana è dato inoltre dalla Matrice AUDIS della Qualità Urbana (AUDIS, 2013) che si propone di garantire sia la qualità della città e della vita dei suoi abitanti, sia la contrazione dei tempi di programmazione e approvazione dei progetti. La Matrice della Qualità urbana è composta da una *Carta d'Identità*, che riassume le principali caratteristiche del

piano/progetto e da nove *Qualità interconnesse*: urbanistica, architettonica, dello spazio pubblico, sociale, economica, ambientale, energetica, culturale e paesaggistica.

In tema di rigenerazione urbana, la Regione Emilia-Romagna, che è il contesto applicativo della ricerca presentata, è stata certamente una realtà piuttosto virtuosa. È stata, infatti, tra le prime nella stagione 2002-2017 a prevedere programmi di riqualificazione urbana e programmi complessi di rigenerazione urbana e sviluppo urbano sostenibile (promossi dall'Unione Europea); recentemente, con la nuova legge urbanistica 24/2017 ha posto la rigenerazione tra i pilastri dell'azione urbanistica provando, da un lato, a innovare tutta la strumentazione di pianificazione attuativa, dall'altro a promuovere con forza politiche urbane dedicate da cui derivano i bandi RU per la rigenerazione urbana del 2018 e, a seguire, del 2021 e del 2024; quest'ultimo ancora in corso di espletamento.

La Regione ha inoltre prodotto nel tempo diversi documenti e linee guida che possono essere applicati alla valutazione degli interventi di rigenerazione urbana e che riflettono politiche e indirizzi orientati alla mitigazione e adattamento al cambiamento climatico, ad esempio nell'ambito del programma REBUS (Regione Emilia-Romagna, 2015) e del progetto SOS4LIFE (Regione Emilia-Romagna, 2020), ma anche con attenzione alla dimensione sociale degli interventi (Regione Emilia-Romagna, 2018). Sempre nel contesto regionale, Bollini et al. (2018) hanno sottolineato la necessità di un monitoraggio che preveda un nucleo centrale sia di indicatori che valutino il contributo dei piani e programmi agli obiettivi di sostenibilità, sia di indicatori di processo che monitorino il grado di attuazione di piani e programmi.

3 | Le caratteristiche del bando regionale Rigenerazione Urbana 2021

Il bando RU21, approvato con DGR n. 1220/2021 e rivolto ai comuni della Regione Emilia-Romagna con meno di sessantamila abitanti, si è posto l'obiettivo di sostenere processi di rigenerazione urbana e sociale attraverso il recupero e il riuso del patrimonio pubblico nonché il rafforzamento delle infrastrutture sociali¹. In particolare, oggetto del bando sono state aree di modesta estensione ospitanti immobili pubblici o ad uso pubblico da rifunzionalizzare e su cui attuare interventi di manutenzione e recupero, prestando attenzione alla capacità del processo di produrre impatti positivi sul contesto urbano di riferimento, mediante attivazione e sostegno di nuove funzioni, attività e servizi per la collettività, da costruirsi anche attraverso percorsi condivisi con cittadini, enti del terzo settore o altri portatori di interesse.

Il bando ha previsto, con una dotazione finanziaria complessiva di 27 milioni di euro, due principali linee di finanziamento: la linea A, destinata al riuso temporaneo di aree e immobili, e la linea B, rivolta a progetti di rigenerazione urbana ben definiti, comprendenti interventi di manutenzione, rifunzionalizzazione e recupero edilizio strutturati per coinvolgere attivamente la comunità.

Il lungo processo istruttorio avviato per valutare i progetti di rigenerazione urbana presentati in risposta al bando si è basato su criteri specifici volti a esaminare le caratteristiche dei comuni interessati, il tessuto urbano di riferimento, il valore degli immobili rigenerati e la qualificazione edilizia, ambientale e socioculturale delle proposte. Sono state considerate inoltre alcune premialità - previste dal bando - per gli interventi che prevedevano protocolli di certificazione energetico-ambientale e per interventi frutto di concorsi di progettazione e/o di percorsi partecipativi e di co-progettazione.

In linea con le richieste del bando RU21, alcuni comuni finanziati hanno stilato un elenco di indicatori di performance per confrontare lo stato degli interventi prima e dopo la loro realizzazione e misurare gli impatti attesi, tuttavia tali indicatori risultano spesso non misurabili e poco coesi tra le diverse proposte.

La prima analisi dei criteri di valutazione e delle proposte degli 80 progetti finanziati (11 per la linea A e 69 per la linea B) ha fornito una base informativa fondamentale per sviluppare una metodologia di valutazione degli impatti della rigenerazione urbana, utilizzando criteri e indicatori qualitativi e quantitativi misurabili. A questi si aggiunge la documentazione relativa alle attività di formazione e accompagnamento al bando RU21 che sono state realizzate su diverse tematiche di interesse specifico dell'amministrazione per il bando in esame, quali l'adozione di tecniche di Nature Based Solutions (NBS) e di fonti energetiche rinnovabili (FER), per migliorare l'efficacia dell'azione tecnica negli interventi finanziati. Inoltre, il grande impulso alle azioni partecipative e di coinvolgimento pubblico dato dal bando, grazie a punteggi premiali assegnati ai Comuni più virtuosi, consente di sviluppare una riflessione sulla significatività data dalle singole realtà locali all'integrazione di azioni e strategie immateriali nei processi di rigenerazione urbana.

¹ La documentazione e la modulistica relativa al bando sono disponibili alla pagina <https://territorio.regione.emilia-romagna.it/qualita-urbana/bandoru-21/bandoru-2021>

4 | La metodologia proposta per il monitoraggio degli esiti del bando RU21

I riferimenti di letteratura sopra riportati e i criteri di valutazione delle proposte esplicitamente previsti dal bando RU21 sono stati la base informativa che ha consentito al gruppo di ricerca di articolare una impostazione metodologica facilmente replicabile, che valuti sia gli effetti di breve e lungo periodo degli interventi sul contesto urbano, sia la gestione del processo in tutte le sue fasi temporali, provando a mettere a sistema elementi misurabili e non.

Il monitoraggio degli effetti degli interventi di rigenerazione urbana avviene secondo quattro criteri: (i) qualità urbanistica; (ii) sostenibilità ambientale; (iii) sostenibilità sociale; (iv) sostenibilità economica; ciascun criterio viene valutato mediante uno specifico set di indicatori articolati per ambiti tematici. In parallelo, il monitoraggio della gestione del processo prevede specifici indicatori per la valutazione di sei criteri: (i) scelta dell'ambito di rigenerazione; (ii) adeguatezza dell'azione amministrativa e (iii) della struttura gestionale in termini di personale e settori amministrativi coinvolti; (iv) efficacia delle attività di coinvolgimento pubblico, tra cui percorsi partecipativi o di co-progettazione e collaborazioni attivate (partenariati pubblico-privati, convenzioni o accordi) funzionali alla definizione, costruzione e gestione dei servizi proposti; (v) efficacia delle iniziative di *capacity building*, formazione e scambio per i dipendenti delle amministrazioni locali; (vi) efficienza complessiva e il rispetto delle tempistiche nelle diverse fasi del processo. Per ciascun indicatore è stata definita la caratterizzazione (qualitativa o quantitativa), l'eventuale unità di misura e le fasi temporali di verifica dello stesso. La Figura 1 riporta lo schema dell'impostazione metodologica.

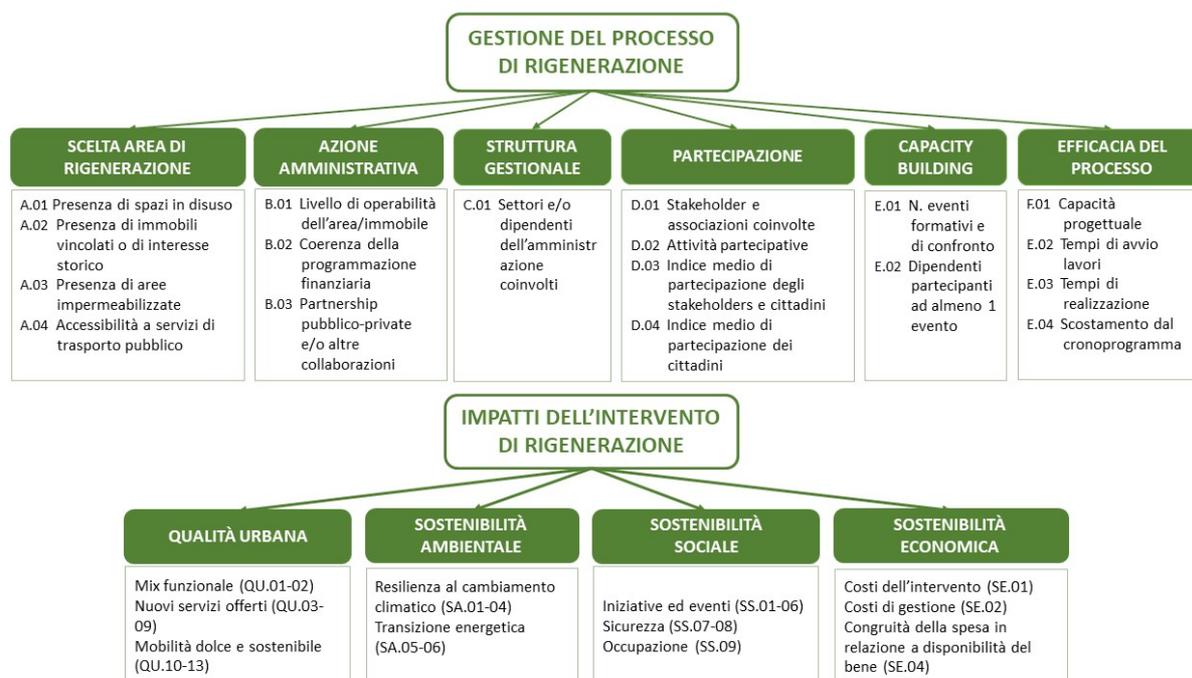


Figura 1 | Impostazione metodologica per il monitoraggio dei progetti finanziati nell'ambito del bando RU21: criteri di monitoraggio, ambiti tematici e set di indicatori.

Secondo lo schema metodologico predisposto, alcuni degli indicatori relativi alla gestione del processo svolgono un ruolo in tutte e quattro le fasi temporali individuate dall'iter amministrativo², poiché risultano significativi già al momento di avvio, mentre la misura degli indicatori di impatto è rimandata alle sole fasi di progetto e successiva attuazione e gestione del bene (figura 2). Per quanto riguarda i soli indicatori di impatto, si prevede di assegnare ulteriori attributi qualitativi in relazione agli effetti di breve o lungo periodo, o alle ricadute dirette o indirette del progetto a diverse scale.

Al fine di valutare l'impatto dell'intervento di rigenerazione nel suo complesso e la performance del processo sotteso, si prevede di definire un indicatore aggregato per ciascun criterio (KPI) che potrà essere utilizzato per valutazioni comparative nell'ambito del futuro Osservatorio.

² Le fasi temporali sono state definite suddividendo il processo amministrativo-gestionale in quattro momenti fondamentali: 1) fase di avvio o preparatoria; 2) fase di progettazione esecutiva dell'intervento; 3) fase di attuazione che parte dall'affidamento lavori; 4) fase di gestione dalla conclusione dei lavori di realizzazione.

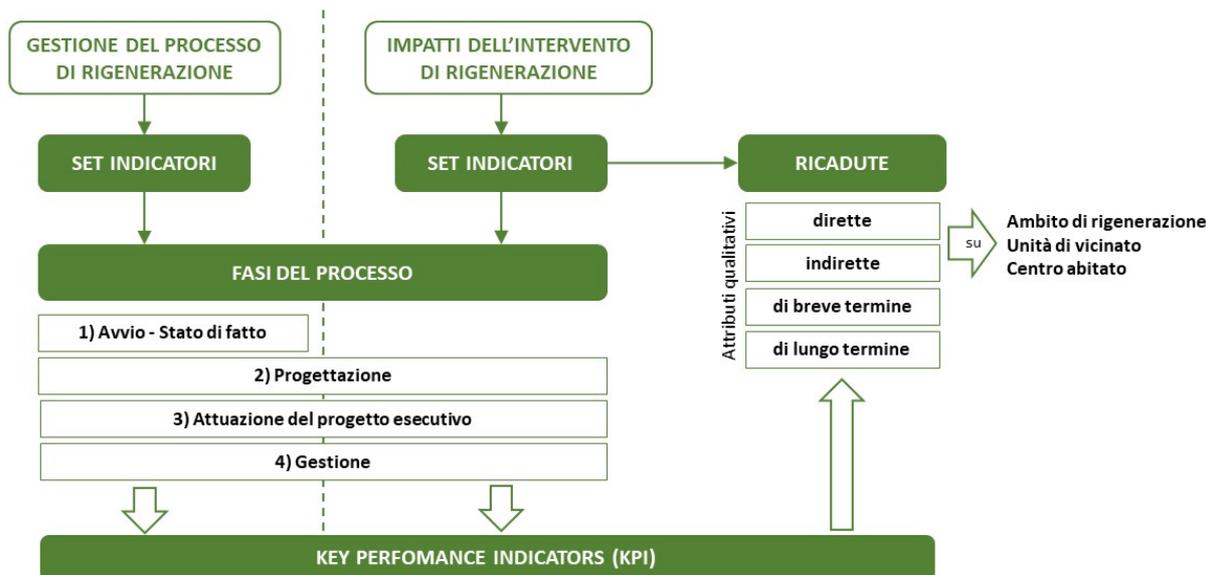


Figura 2 | Processo di definizione degli indicatori aggregati (Key Performance Indicators – KPI) per il monitoraggio dei progetti finanziati nell'ambito del bando RU21.

Per ciascuna fase del processo è inoltre stato pianificato, di concerto con l'amministrazione regionale, un apposito protocollo per l'acquisizione dei dati necessari alla definizione degli indicatori. Tale protocollo si basa su due fonti principali: il database progetti della Regione e specifici sondaggi rivolti ai Comuni beneficiari. I dati che attengono alla gestione del processo sono, infatti, già nelle disponibilità dell'amministrazione regionale³. Risulta, tuttavia, fondamentale anche il contributo dei Comuni beneficiari per l'acquisizione della gran parte delle informazioni che riguardano le scelte progettuali o di realizzazione, nonché le strategie immateriali adottate (come azioni di coinvolgimento pubblico, azioni formative e informative). Allo scopo, sono stati predisposti tre diversi questionari da sottoporre alle amministrazioni comunali in occasioni degli stati di avanzamento programmati per l'erogazione delle quote di finanziamento, corrispondenti alle fasi di progettazione esecutiva, affidamento lavori e conclusione lavori. Allo stato attuale è stato sperimentato un primo sondaggio nella fase di progettazione esecutiva che ha restituito i primi esiti. Gli esiti della strutturazione metodologica e strumentale e delle prime fasi di sperimentazione hanno tuttavia evidenziato anche alcune criticità, in primis, la necessità di semplificazione delle richieste e l'uso di strumenti pratici per la raccolta dei dati presso i Comuni.

5 | Esiti attesi e questioni aperte

Preso atto della complessità del tema della valutazione della Rigenerazione urbana, il processo di monitoraggio ipotizzato in questo studio propone un approccio essenzialmente analitico che, seppur specifico per il contesto del bando RU21 – che ha interessato comuni di piccole dimensioni, anche in contesti territoriali fragili come la montagna, e il patrimonio di proprietà pubblica e dimensioni contenute, quindi per loro natura intrinsecamente più semplici da valutare rispetto ad altri programmi complessi - tenta di affrontare la sfida attraverso la definizione di un insieme di criteri, temi e indicatori atti a verificare l'impatto degli interventi sulla comunità locale e sulla capacità amministrativa e gestionale delle istituzioni. Gli indicatori in particolare mirano a evidenziare i possibili fattori e le aree di successo (o di insuccesso) dei processi esaminati.

Nonostante l'assenza di una risposta olistica che risolva in modo esaustivo la complessità della valutazione di processi di rigenerazione urbana, l'approccio concettuale ed empirico proposto e validato con l'Area Rigenerazione Urbana e Politiche per l'Abitare della Regione, rappresenta un possibile passo verso una comprensione più profonda degli effetti (non solo intenzionali) delle politiche intraprese, a patto che sia in grado di evocare una auspicata presa di coscienza da parte dei decisori politici.

L'approccio, tuttavia, necessita di opportuni affinamenti nel tempo e di opportune verifiche di replicabilità per consentire l'impostazione di un protocollo sistematico di gestione continua e di lungo periodo per un

³ La Regione, oltre a disporre delle informazioni acquisite in fase di sottomissione delle proposte al Bando RU21, registra con costanza le tempistiche e le quote di finanziamento che vengono erogate sulla base dei diversi stati di avanzamento dichiarati dai Comuni beneficiari.

Osservatorio in grado di supportare e condizionare positivamente la costruzione di nuove politiche regionali.

Nelle intenzioni regionali dichiarate, l'approccio rappresenterà in futuro uno strumento utile per il monitoraggio continuo dell'azione regionale; tale iniziativa potrà concorrere anche ad aumentare la trasparenza e l'incisività della comunicazione pubblica e dell'azione amministrativa, facilitando un confronto partecipato sui temi oggetto del monitoraggio, sull'esempio di alcune esperienze e iniziative di livello nazionale come l'Osservatorio sulla rigenerazione territoriale e sul riuso degli spazi della Direzione Generale del MiC. Nonostante i buoni propositi, non si ritiene esaurita la riflessione sul fine, la reale potenzialità o eventuali criticità di un Osservatorio sulla Rigenerazione Urbana, nonostante sia sempre complesso costruire un pensiero critico ampio nella sfera di processi amministrativi con regole e tempistiche contingentate. Un aspetto che dovrà sicuramente essere approfondito in futuro per l'affinamento del metodo - auspicabilmente con l'avvento del prossimo Bando RU24 - sarà la necessaria compenetrazione di saperi e diverse competenze disciplinari per cogliere in modo più efficace tutte le sfaccettature e la complessità della valutazione urbanistica, architettonica, sociale, ambientale ed economica.

Ad ogni modo, il Bando RU21 rappresenta una esperienza per certi versi innovativa nel panorama nazionale, oltre che virtuosa, poiché esprime un forte valore sociale agendo sulla rigenerazione dell'infrastruttura pubblica sottoutilizzata o in disuso, lasciando molta flessibilità nella formulazione dei progetti per rispondere ai diversi bisogni delle comunità coinvolte, e stimolando un dibattito pubblico locale sulla opportuna integrazione di azioni e strategie immateriali nei processi di rigenerazione urbana, anche (e forse soprattutto) in contesti di piccole dimensioni. L'esame delle proposte finanziate dei piccoli comuni montani ha evidenziato come l'introduzione di nuove opportunità di riuso a fini sociali del patrimonio dismesso pubblico sia divenuta occasione di una presa di coscienza collettiva del significato da attribuire a nuovi luoghi di relazione, cultura o socialità a servizio della comunità; le amministrazioni hanno dimostrato una buona capacità di sperimentazione, ad esempio, attraverso specifiche strategie di riattivazione sociale ed economica e azioni di co-progettazione.

Altro aspetto innovativo del bando RU21 è stato l'aver previsto una linea dedicata ai progetti di natura temporanea. Questa attenzione agli usi temporanei permette interventi che non trasformano radicalmente i luoghi, ma ne permettono il recupero attraverso la sperimentazione di forme d'uso transitorie, in attesa di definire più chiaramente la vocazione degli spazi assieme alle comunità che li vivono e li utilizzano attivamente, favorendo così la partecipazione comunitaria nei processi decisionali.

La discreta continuità nell'attivazione di bandi regionali ha inoltre permesso nel tempo di consolidare esperienze e metodologie, e di rendere le amministrazioni comunali, anche in contesti più marginali, capaci di gestire processi di rigenerazione urbana efficaci prevedendo specifiche attività di *capacity building*.

Tra i nodi critici del bando RU da sciogliere nel futuro, permane la forte componente pubblica nella programmazione e realizzazione dei progetti finanziati. L'esperienza dimostra come oggi la Rigenerazione Urbana spesso non riesca ad attivarsi solo attraverso iniziative intraprese da operatori privati. Una applicazione vasta e diffusa di trasformazioni di iniziativa privata si raggiungerà solo quando gli interventi potranno essere considerati economicamente sostenibili (o meglio, remunerativi), anche senza il diretto contributo pubblico. Risulta quindi necessario interrogarsi su quale ruolo potranno rivestire i promotori privati nella trasformazione urbanistica e nell'ambito di quali regole queste trasformazioni potranno avvenire. Il nuovo Bando RU24 promosso dalla Regione, ancora in corso, prova a incentivare in modo più incisivo le forme di coinvolgimento dei privati nella realizzazione di opere di interesse pubblico con l'uso del nuovo strumento attuativo introdotto dalla legge urbanistica regionale 24/2017, l'Accordo Operativo (AO). Lo strumento dell'accordo operativo si fonda, infatti, sulla formulazione di una proposta da parte degli operatori privati che propongono la localizzazione, la perimetrazione e il progetto delle trasformazioni urbane, nonché di un processo negoziale con l'amministrazione comunale per definire i requisiti per attuare la Strategia per la qualità urbana ed ecologico ambientale (documento strategico del piano urbanistico) e la disciplina urbanistica di dettaglio. Purtroppo, le tempistiche richieste da tali processi negoziali non collimano con quelle del bando, lasciando presagire che l'azione pubblica ancora una volta risulterà preponderante.

Permane, infine, la necessità di riflettere a livello nazionale sulle modalità operative che permettono di affrontare il territorio e le sue pratiche, con particolare attenzione alla dimensione dei progetti, alle politiche e alle forme di regolazione che possono contribuire a governare efficacemente i processi di rigenerazione.

Attribuzioni

Gli autori hanno progettato e contribuito congiuntamente al paper. La redazione delle parti '1', '3' è di S.R.; la redazione delle parti '2' e '4' è di B.C. La redazione della parte '5' è di S.R. e B.C.

Riconoscimenti

Il presente lavoro è un primo esito di un'attività di ricerca realizzata nell'ambito dell'accordo attuativo di collaborazione tra la Regione Emilia-Romagna e il Dipartimento di Ingegneria e Architettura dell'Università degli Studi di Parma dal titolo "Implementazione e gestione di un osservatorio per il monitoraggio dei processi di rigenerazione urbana e dei loro impatti". Si ringrazia il prof. Michele Zazzi, responsabile scientifico dell'accordo, per la supervisione e il coordinamento dell'attività di ricerca.

Riferimenti bibliografici

AUDIS (2013), *Matrice della qualità urbana*.

<http://audis.it/ricerca/la-matrice-della-qualit%C3%A0-urbana-di-audis/>

Bollini G., Laniado E., Vittadini M.R. (a cura di) (2018), *Valutare la rigenerazione urbana*, Regione Emilia-Romagna, Bologna.

Bricocoli (2002), "Abbassare la soglia. Organismi ricettivi e pratiche di rigenerazione urbana a Vienna, Amburgo, Torino e Milano", in *Territorio*, n. 22/2002, Franco Angeli.

Caruso N., Pasqui G., Tedesco C., Vassallo I. (a cura di, 2021), *Rigenerazione dello spazio urbano e trasformazione sociale. Atti della XXIII Conferenza Nazionale SIU DOWNSCALING, RIGHTSIZING. Contrazione demografica e riorganizzazione spaziale, Torino, 17-18 giugno 2021*, vol. 05, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano.

Dragotto M. (2012), "L'evoluzione degli strumenti di definizione e valutazione dei progetti urbani complessi. La Matrice della Qualità Urbana di AUDIS", in *Inforum*, n. 40/41.

Green Building Council Italia (2015). *Sistema di verifica GBC Quartieri. Per progettare, realizzare e riqualificare aree e quartieri sostenibili*, GBC Italia.

ITACA – Istituto per l'innovazione e trasparenza degli appalti e la compatibilità ambientale (2020), *Protocollo ITACA a scala urbana sintetico. Metodologia e strumento di verifica*.

https://www.itaca.org/archivio_documenti/area_sostenibilita/Protocollo%20Scala%20Urbana_SINTETICO%20141220.pdf

Lehman S. (2019), *Urban Regeneration. A Manifesto for transforming UK Cities in the Age of Climate Change*, Palgrave Macmillan.

Musco F. (2009), *Rigenerazione urbana e Sostenibilità*, Franco Angeli, Milano.

Palermo P.C. (2022), *Il futuro dell'urbanistica post-riformista*, Carocci editore, Roma.

Roberts P. (2000), "The Evolution, Definition and Purpose of Urban Regeneration", in Roberts, P., Sykes, H. (a cura di), *Urban Regeneration. A Handbook*, Sage Publications, London (UK).

Regione Emilia-Romagna (2015), *REBUS - RENovation of public Buildings and Urban Spaces*.

<https://territorio.regione.emilia-romagna.it/urbanistica/corsi-formazione/rebus2>

Regione Emilia-Romagna (2018), *La dimensione sociale della rigenerazione urbana. Corso di formazione per tecnici della pubblica amministrazione*

<https://territorio.regione.emilia-romagna.it/urbanistica/pubblicazioni/dimensione-sociale-rig-urbana-prodotto-multimediale>

Regione Emilia-Romagna (2020), *SOS4LIFE. Liberare il suolo. Linee guida per migliorare la resilienza ai cambiamenti climatici negli interventi di rigenerazione urbana*, Regione Emilia-Romagna, Bologna.

https://territorio.regione.emilia-romagna.it/urbanistica/pubblicazioni/1-sos4life-lineeguida/@@download/file/SOS4LIFE_lineeguida_01_ITA_v20_LR.pdf

Spires R., Moore B. (2017), "Monitoring and evaluation", in Roberts, P., Sykes, H., Granger R. (a cura di), *Urban Regeneration*, Sage Publications, London, (UK), pp.180-209.

Talia M., D'Onofrio R. (2015), *La rigenerazione urbana alla prova*, Franco Angeli, Milano.

USGBC – U.S. Green Building Council (2014). *LEED v4 for Neighborhood Development*.

<https://www.usgbc.org/resources/leed-v4-neighborhood-development-current-version>

Ventura P. (2018), *La città nuova. Elementi di progettazione urbanistica*, McGraw Hill Education, Milano.

Abitare, comunità e territorio. L'esperienza del quartiere di Sant'Ermete a Pisa

Maddalena Rossi

Università di Firenze

DIDA – Dipartimento di Architettura

Email: maddalena.rossi@unifi.it

Abstract

L'accesso ad una abitazione confortevole è attualmente in Italia un orizzonte complesso per una sempre più vasta parte della popolazione, anche a fronte di una sostanziale mancanza di politiche abitative coerenti e sistematiche volte a risolvere il problema dell'abitare. Tale situazione ha motivato negli anni l'emersione di pratiche sociali volte a trovare risposte autonome e *self help* al problema abitativo. Tali esperienze sono portatrici di domande cruciali nel campo delle politiche pubbliche relative: al ruolo del "pubblico" nel farsi delle città; alla tensione di una forma di abitare plurale e diversificata vs un abitare manufatto-sub-standard; alle condizioni di produzione di una creatività politica "significante", dentro un nuovo dibattito sulla "democrazia istituyente". Il paper riflette su tali questioni, rileggendo, attraverso il lavoro svolto dal *Laboratorio di Progettazione Ecologica degli Insediamenti* (Lapei) del Dipartimento di Architettura (DIDA) dell'Università di Firenze, l'esperienza della Comunità di quartiere di Sant'Ermete a Pisa. Qui, da circa dieci anni, è in corso un'esperienza di autorganizzazione e di auto-recupero abitativo da parte della comunità locale degli immobili di edilizia residenziale pubblica di proprietà comunale. Essa narra il tentativo degli abitanti di riappropriarsi della loro capacità progettuale per trovare soluzioni creative e innovative alle diffuse problematiche che caratterizzano il loro quartiere [a cui il pubblico non riesce a dare risposta], ma anche dei plurimi percorsi di avvicinamento tra la stessa i diversi soggetti pubblici istituzionalmente preposti alla cura e alla tutela del loro diritto all'abitare. La sfida diviene allora quella di interrogare la reciproca capacità di tali pratiche e delle istituzioni di immaginare canali di mutuo-sostegno che mirino alla costruzione di necessarie e decise risposte pubbliche al problema della casa nella sua dimensione materiale e relazionale, verso un nuovo modo di fare città che sposta il paradigma del potere dal sostantivo all'azione, dal dominio al poter fare.

Parole chiave: housing, community, neighborhood

1 | Introduzione

Come dimostrato da un'ampia letteratura a livello nazionale e internazionale abitare *nelle* città, in termini di accesso ad una abitazione confortevole, è attualmente un orizzonte complesso per una sempre più vasta parte della popolazione (European Housing Network, 2023).

Tale evidenza si scontra, in Italia, con una sostanziale mancanza di politiche abitative coerenti e sistematiche volte a risolvere il problema dell'abitare (Cucca & Gaeta, 2018; Fregolent & Torri, Pizzo 2020a, 2020b), che, nel non esserci, lasciano che sia il mercato il regolatore unico della politica abitativa (Pizzo, 2020a).

Tale situazione ha motivato negli anni l'emersione di risposte "fai da te" (Cellamare, 2019) al problema abitativo costituite da pratiche sociali auto-organizzate che, nella totale mancanza o nell'inefficacia ormai consolidata delle politiche pubbliche, affermano il diritto di conquistare o auto-produrre il proprio ambiente di vita, come diritto di ogni persona alla sopravvivenza (Paba, 2011).

Queste pratiche assumono caratteri molto diversi in relazione alle razionalità, intenzionalità e progettualità ad esse sottese (Cellamare, 2020), all'idea di città e di comunità che propongono, e alle "culture di pubblico" che esprimono (Cancellieri, Ostanel, 2014). Nella varietà delle loro manifestazioni possiamo collocare ad un estremo il panorama delle pratiche di edilizia abusiva, il più vasto progetto collettivo mai realizzato nel nostro paese (Curci, Formato, Zanfi, 2017), proiezione nello spazio e nel futuro di un certo modello familiare, di un desiderio di benessere faticosamente conquistato e di un insieme di abitudini omologate, proprietarie e individualiste (Cellamare, 2020, Zanfi, 2008; Curci, Formato, Zanfi, 2017). All'altro estremo si collocano tutte quelle pratiche aperte ad una dimensione comunitaria e plurale dell'abitare (Pecoriello, 2011) e all'inclusione e alla cura (Cellamare, 2019), come quella oggetto di questo contributo.

Le forme di "autoproduzione comunitaria dell'abitare" (Pecoriello, 2011) rappresentano anch'esse un panorama vasto e diversificato. Esse nascono per rispondere a bisogni sociali non ascoltati nel contesto di un progressivo ritirarsi del pubblico e del *welfare state* (*in*). Esse, in molti casi, agiscono processi di produzione

e risignificazione dello spazio, che ritessono creativamente legami costruttivi e simbolici tra diverse comunità (umane e non umane) e tra queste e il loro ambiente di vita. In questo modo si configurano come “attivismi prefigurativi promettenti” (Pellizzoni, 2023), segnalando l’urgenza del passaggio concettuale “dall’abitare nelle città all’abitare le città”, con ciò configurandosi come portatrici di un concetto esteso dell’abitare, che non significa solo avere una casa (Illich, 1973; Turner & Fichter, 1972; Ward, 1983; Paba, 2000; Rolnik, 2014; Turner, 1976), ma indica un insieme ben più complesso e plurale dei diritti alla città: diritto al luogo, alla bellezza, all’identità collettiva, alla giustizia locale, alla sicurezza, alla qualità ambientale, al lavoro, alla salute, alla libera espressione delle differenze, all’intimità (Paba, 2010). Per tale strada queste pratiche, nel corso della loro azione, producono creatività politica e politiche pubbliche dal basso (Paba, 2010), ma anche diritti, configurandosi quindi come “campi istituenti” (Capone, 2020; Esposito, 2020), ma anche Tali esperienze sono quindi portatrici di domande cruciali nel campo delle politiche non solo abitative, ma anche urbane e territoriali in relazione al: 1) il ruolo del “pubblico” nel farsi delle città; 2) la tensione verso una forma di abitare plurale e diversificata, che dal semplice riparo, si estende al godimento di un insieme combinato composto di beni fisici, ecologici e relazionali, 3) le condizioni di produzione di una creatività politica “significante”, dentro un nuovo dibattito sulla “democrazia istituyente”.

Il paper riflette su tali concetti presentando, dopo un primo breve inquadramento teorico, l’esperienza della Comunità di quartiere di Sant’Ermete a Pisa, che da qualche anno si è incrociata con, attraverso un’attività di ricerca-azione, con il *Laboratorio di Progettazione Ecologica degli Insediamenti* (Lapei) del Dipartimento di Architettura (DIDA) dell’Università di Firenze. Sant’Ermete è un quartiere di edilizia residenziale pubblica dove, da circa dieci anni, è in corso un’esperienza di autorganizzazione e di auto-recupero abitativo da parte della comunità locale che racconta il tentativo degli abitanti di riappropriarsi della propria capacità progettuale per trovare soluzioni creative e innovative alle diffuse problematiche che caratterizzano il loro quartiere e del loro ostinato cammino, tra rivendicazione e azione, volto ad individuare una strada di riconoscimento e sostegno dell’esperienza da parte dei soggetti pubblici istituzionalmente preposti alla cura e alla tutela del loro diritto all’abitare.

2 | Abitare è un verbo

Oggi le città sono attraversate da pratiche e processi in cui gli abitanti, attraverso azioni di autorganizzazione, ridisegnano e modificano i propri spazi di vita, al fine di trovare risposte ad una pluralità di bisogni pubblici disattesi dalle istituzioni (Cellamare, 2020).

Tra queste, le pratiche di autoproduzione abitativa rappresentano un panorama diffuso in tutto il mondo, consistente e plurale, che raccoglie fenomeni localmente molto diversificati (Pecoriello, 2011). In Italia esse fanno capo essenzialmente a due grandi famiglie: quella dell’edilizia abusiva (Zanfi, 2008; Curci, Formato, Zanfi, 2017), dalla prevalente natura proprietaria e individualista; quella dell’autopromozione comunitaria (Pecoriello, 2011), dove la casa viene prodotta attraverso la cooperazione organizzata di diversi soggetti che si aiutano reciprocamente per soddisfare bisogni della comunità che non siano solo l’alloggio (Pecoriello, 2011). Quest’ultime forme, a loro volta, possono nascere da forti legami di solidarietà e appartenenza tra i partecipanti, come nel caso delle cosiddette “comunità intenzionali”, e/o come risposta a uno stato di necessità da parte di fasce sociali in condizioni di disagio od esclusione abitativa (*ibidem*).

In ogni caso esse si configurano come processi di natura ambigua rispetto al ruolo che deve essere agito dal “pubblico” nel dare risposte a domande collettive relative all’abitare [sia nella forma “diminuita”, ma non per questo meno essenziale (Pizzo, 2020a), della casa, sia come processo di definizione di una dimensione collettiva della convivenza nei contesti urbani]. Queste pratiche sono infatti risposte autonome e *self help* rispetto a bisogni sociali disattesi da un’azione pubblica sostanzialmente assente. Per tale motivo, possono correre il rischio di provocare una deresponsabilizzazione dello stato dal proprio ruolo redistributivo nei confronti dei più deboli e quindi di agire sostanzialmente a vantaggio delle classi dominanti, senza mettere in discussione i rapporti di forza esistenti (Burgess, 1978, 1981, 1982) e, addirittura, di indebolire o azzerare il conflitto sociale (Cellamare, 2020).

Di contro, rileggere l’abitare come funzione complessa secondo una prospettiva densa e processuale, già presente nelle riflessioni di studiosi come Turner, Ward, Illich e altri (Illich 1973; Turner, Fichter 1972; Turner 1976; Ward 1983), permette di riconoscere nelle pratiche di autoproduzione abitativa non solo un importante e fondamentale risposta ad un bisogno contingente di un riparo (Pizzo, 2020a), costantemente disatteso dalle istituzioni [in ciò configurandosi come campi di costruzione di “politiche pubbliche dal basso” (Paba, 2010)], ma anche un modo più efficace di relazionarsi alle sfide di produzione di “un abitare giusto” (Paba, 2011), equo, inclusivo, socialmente, economicamente e ambientalmente sostenibile, ovvero capace di relazionarsi a bisogni più complessi di quelli del solo alloggio. Da questa angolazione il

protagonismo attivo degli abitanti all'interno di queste pratiche libera l'abitare da una concezione di minuita di manufatto sub-standard nel quale rinchiudere i "molto poveri" (Paba, 2011), che ha guidato, ad esempio, molte delle risposte abitative realizzate in Italia attraverso i vari piani e programmi per la fornitura di edilizia residenziale pubblica, o comunque attraverso sistemi burocratizzati, centralizzati, specializzati, gerarchici e normati. Al contrario nelle diverse esperienze di autoproduzione abitativa la casa diviene il centro di un fascio di relazioni familiari, comunitarie, luogo principale del radicamento con i luoghi (Paba, 2000), spesso attualmente agito secondo nuove consapevolezza e orizzonti economici ed ecologici, che reclamano una pluralità interconnessa di diritti (Paba, 2010). A tal proposito è utile evidenziare la rilevanza, per queste pratiche, della dimensione dell'azione (Cellamare, 2020) come strumento per istituire nuovi diritti, concretamente e da subito. In esse, lo "spazio" dell'abitare non è più considerato come un supporto passivo su cui si proiettano gli ordinamenti giuridici, ma piuttosto come un loro fattore costitutivo. Di conseguenza, tramite esse, la norma abbandona la sua astratta autonomia, per farsi dispositivo ermeneutico imbricato nella dimensione terrestre del vivere, con ciò conferendo a tali pratiche una nuova natura di nuovi "campi istituenti" (Capone, 2020). In esse il pensiero istituente disarticola il diritto statale, non più inteso come esclusivo e svela, di contro, il conflitto vivace delle azioni autonome, l'affermazione, dunque, di poteri che sono alternativamente in moto per dare forma alla società, al mondo (Esposito, 2020), rivelandosi, per tale strada, "attivismi prefigurativi promettenti" (Pellizzoni, 2023).

La sfida diviene allora quella di interrogare la reciproca capacità di tali pratiche e delle istituzioni di immaginare canali di mutuo-sostegno che mirino alla costruzione di necessarie e decise risposte pubbliche in termini di nuove politiche per la casa [necessariamente integrate con altre dimensioni dell'abitare] che, assumendo la forma di processi socio-istituzionali [e di strumenti normativi e di governance ad essi funzionali] escono dalla cornice dello stato amministrativo (Donolo, 2005). È in questa chiave sfidante che proponiamo qui di rileggere l'esperienza della Comunità di quartiere di Sant'Ermete a Pisa.

3 | Il caso studio: l'esperienza di autorganizzazione e auto-recupero abitativo della Comunità di quartiere di Sant'Ermete a Pisa

3.1 | Il quartiere di sant'Ermete e l'area della ricerca

L'area oggetto della ricerca è situata nella zona nord-ovest del quartiere di Sant'Ermete a Pisa¹ ed è delimitata dalla ferrovia Pisa-Livorno a ovest, dal cavalcavia Sant'Ermete a nord, dalla via Emilia a est, e da via Sirtori a sud. Questa area nasce alla fine degli anni Quaranta per ospitare alloggi di edilizia residenziale pubblica di proprietà comunale, secondo un progetto organizzato intorno a due grandi isolati ordinati su una maglia distributiva geometrica ed estensiva, perfettamente orientata dalla cultura urbanistica del periodo, incardinata su due giardini rettangolari, intorno ai quali si distribuivano 18 edifici in linea a 3 piani intervallati posti tra le residenze, per un totale di 216 appartamenti destinati a soddisfare la domanda abitativa di circa 600 sfollati di guerra a basso reddito. Nel tempo gli edifici, a causa della scarsa qualità dei materiali utilizzati per la loro costruzione e della costante assenza di opere di manutenzione da parte di Apes (Azienda Pisana di Edilizia Sociale²), hanno iniziato a soffrire di gravi problemi strutturali e igienico-sanitari, che hanno progressivamente condotto il quartiere in uno stato di cronico degrado (Paone, 2021).

L'area, pertanto, a partire dal 2009 è stata interessata da un progetto di rigenerazione urbana³, consistente in un ambizioso programma di demolizione dei vecchi edifici, riallocazione degli abitanti e costruzione di nuovi alloggi secondo un Masterplan redatto da una commissione di tecnici di Apes insieme al Dipartimento di Ingegneria Civile dell'Università di Pisa. L'intera operazione di demolizione e ricostruzione, dal costo stimato di 23 milioni di euro (Rossi, 2015), è partita nel 2013 e avrebbe dovuto essere finanziata da una pluralità di fondi nazionali, regionali e comunali⁴, poi arrivati, tuttavia, solo in parte. Per tale motivo,

¹ L'area oggetto di studio si trova nel quartiere di Sant'Ermete a Pisa. Il quartiere di Sant'Ermete, posto nella periferia sud-est della città, è un'area urbanisticamente complessa e incoerente (Rossi, 2015). Frutto di una prima fase di espansione urbana risalente all'immediato dopoguerra costituita prevalentemente da quartieri di edilizia residenziale a carattere popolare, a partire dagli anni Sessanta è stata interessata da un progressivo processo di diffusione disorganica di un pulviscolo di case mono o bifamiliari alternate a piccole e medie strutture industriali e artigianali, che hanno sfrangiato il fronte compatto della città. Il quartiere è inoltre circondato da importanti barriere infrastrutturali, ovvero la ferrovia Firenze-Pisa-Livorno, che cinge il quartiere a nord e a ovest, e la omonima superstrada, che lo taglia a sud, separandolo dalla struttura aeroportuale e dalla zona Pip¹ di Ospedaletto, situata poco più a est.

² Attuale ente gestore degli alloggi di edilizia residenziale pubblica del Comune di Pisa.

³ Attraverso l'adozione da parte del Consiglio comunale di una variante al Piano strutturale.

⁴ Una prima parte del denaro necessario è stato reperito attraverso un Contratto di quartiere che ha generato finanziamenti nazionali e regionali per un totale di 5 milioni di euro. Altri 10 milioni di euro avrebbero dovuto essere ottenuti tramite la stesura di un Programma integrato di intervento per il quartiere, sottoscritto attraverso un Accordo di programma stipulato tra Comune di Pisa, Apes e Regione Toscana. I restanti 8 milioni di euro avrebbero dovuto essere reperiti, secondo le previsioni dell'Amministrazione, durante il tempo di esecuzione dei lavori (stimato in 8 anni) attraverso i finanziamenti correnti destinati all'edilizia sociale.

unitamente al fallimento dell'impresa appaltatrice dei primi due edifici costruiti, il progetto è stato bloccato nel 2018.

Attualmente, quindi, il quartiere si trova in una situazione di profondo disagio e degrado, caratterizzata da un quasi completa assenza dell'azione pubblica, così riassumibile: - solo 39 appartamenti dei 246 previsti dal progetto sono stati costruiti (ma sono già in stato di avanzato degrado, a causa della qualità scadente dei materiali da costruzione); - altri circa 33 edifici dei 246 rappresentano "un cantiere sospeso" al centro del quartiere a causa del fallimento dell'impresa costruttrice; - 5 blocchi dei vecchi edifici sono stati chiusi (2 in attesa di demolizione e 3 in attesa di riqualificazione); - i restanti 9 blocchi dei vecchi edifici sono ancora parzialmente abitati⁵, ma in avanzato stato di degrado; - gli spazi pubblici tra i blocchi versano in un generalizzato stato di incuria.

3.2 | La "gente di San'Ermete": una comunità in divenire

Il quartiere di edilizia residenziale pubblica oggetto della ricerca si è caratterizzato, sin dalla sua nascita, per la presenza di una comunità solidale e coesa⁶. Il carattere popolare dell'area dovuto al profilo socioeconomico degli abitanti⁷ ha fatto sì che in essa si sviluppassero, nel tempo, pratiche di mutuo-aiuto volte a dare risposte prossime alle rispettive quotidiane vulnerabilità. Interessante evidenziare come gli abitanti riconoscano alle "povertà" spaziali del quartiere un ruolo abilitante tali pratiche solidaristiche⁸. Ad esempio, l'esigua dimensione degli appartamenti (dai 30 ai 40 mq), a loro modo di vedere, soprattutto nella primissima fase di vita del quartiere, quando i nuclei familiari assegnatari erano generalmente numerosi, ha costretto gli abitanti ad usare lo spazio pubblico tra gli edifici come estensione del proprio quotidiano vivere, imponendo, e al tempo stesso, facilitando, pratiche di uso e cura condivisa degli spazi, che hanno favorito il nascere di solidi legami di comunità e un forte senso di appartenenza al luogo.

Negli anni la comunità, pur in un processo di continua evoluzione e cambiamento⁹, ha mantenuto tale carattere solidaristico e comunitario, a cui nel tempo si è progressivamente aggiunta una dimensione politica "significante" (Cellamare, 2020), in stretta connessione con altri movimenti attivi nella città di Pisa¹⁰, per riportare all'attenzione pubblica il dibattito per il diritto alla casa.

A partire dal 2013 la comunità, preoccupata dalla delocalizzazione degli abitanti conseguente all'inizio del progetto di rigenerazione urbana, si riunisce in un'Associazione, denominata inizialmente Comitato di quartiere. Con il blocco del progetto nel 2018, il Comitato, trasformatosi in Comunità di quartiere a seguito di un referendum autoconvocato, inizia un processo di mobilitazione permanente i cui interlocutori principali sono Apes e la Pubblica Amministrazione, differenziando negli anni le sue forme di azione: 1) attività di lotta e di rivendicazione (manifestazioni e picchetti in difesa di azioni e servizi pubblici basilari – es. elaborazione di nuovo masterplan dell'area volto a risanare l'attuale situazione di degrado; ultimazione con nuovo bando di gara del cantiere sospeso; sistemazione dei problemi tecnici già emersi nei nuovi 39 alloggi; esonero dell'affitto gli abitanti che per anni hanno vissuto in alloggi malsani; manutenzioni ordinarie degli alloggi da parte, ecc.); 2) attività di sostegno, mutuo-aiuto e convivialità tra inquilini (assistenza legale, punto di distribuzione e baratto di abiti, accoglienza di inquilini sfrattati, dopo-scuola, cene sociali, ecc.); 3) attività progettuali per l'evoluzione della Comunità di quartiere inquilini (convegni annuali; azioni per ripopolare il quartiere, nuovi spazi di autonomia per le donne e i bambini e le bambine, progetti di educazione di comunità, progetti di economia di scambio, riciclo e riuso). Tali forme di mobilitazione hanno portato, nel 2022, alla formazione, su iniziativa della Pubblica Amministrazione, di un Tavolo interistituzionale per Sant'Ermete a cui prendono parte Regione Toscana, Comune di Pisa, Apes e la Comunità di quartiere, finalizzato a prendere impegni concreti per la definitiva riqualificazione dell'area,

⁵ Ciò è dovuto al fatto che molti edifici sono sfitti, perché APES, non riuscendo a fare manutenzione agli edifici, non sostituisce gli inquilini in uscita con nuovi inquilini.

⁶ Dalle interviste effettuate dai ricercatori del Lapei ad alcuni abitanti storici del quartiere.

⁷ Si ricorda che l'area e gli immobili residenziali presenti sono di proprietà del Comune e vengono gestiti da Apes, che li assegna ai cittadini aventi diritto, secondo le consuete modalità di allocazione tradizionalmente previste dai *Regolamenti comunali sulle modalità di assegnazione e di utilizzo degli alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica*, nei quali è quindi il reddito il parametro chiave per l'assegnazione.

⁸ È quanto emerso, ad esempio, dalla testimonianza di un rappresentante della Comunità di Quartiere di Sant'Ermete al convegno *Un isolotto nella città. Contributi per un'idea di comunità e di abitare*, organizzato dal *Dottorato Sostenibilità e innovazione per il progetto dell'ambiente costruito e del sistema* prodotto del DIDA – Università di Firenze insieme alla Fondazione Michelucci di Fiesole, tenutosi a Firenze il 22 maggio 2024.

⁹ Soprattutto nel profilo demografico essendo aumentata la componente anziana e immigrata della popolazione.

¹⁰ Sulla ricostruzione del legame dell'evoluzione storica del legame tra la Comunità di Quartiere di Sant'Ermete e gli altri movimenti per i diritti alla casa e alla città sono in corso alcuni approfondimenti contestualmente al lavoro di tesi magistrale di due studentesse del DIDA.

secondo le richieste espresse dagli abitanti nelle loro attività di mobilitazione¹¹. Ad oggi il Tavolo, pur rimanendo almeno formalmente un'arena interlocutoria diretta per la Comunità di Sant'Ermete, non ha prodotto alcuna azione concreta per il miglioramento dell'area.

3.3 | L'esperienza di autorecupero

Complessivamente le attività della Comunità di Sant'Ermete si caratterizzano per una forte dimensione del fare, del realizzare concretamente e dal subito (Cellamare, 2020), che sposta il paradigma del potere dal sostantivo all'azione, dal dominio - al poter fare. Tale dimensione si rafforza a partire dal 2021, quando la Comunità inizia un processo di auto-recupero degli appartamenti dismessi all'interno dei 9 blocchi dei vecchi edifici ancora parzialmente abitati. Il lavoro, svolto dagli abitanti del quartiere con il sostegno di comuni cittadini e membri di altre associazioni di lotta per il diritto alla casa, ha permesso di custodire beni pubblici che altrimenti sarebbero progressivamente caduti in uno stato di abbandono. Ad oggi, sono stati, infatti, ristrutturati 38 alloggi. Nel maggio del 2023, infatti, a pochi giorni dalle elezioni amministrative, il Sindaco uscente firma un atto di riconoscimento formale [di nessun valore legale] dell'esperienza di auto-recupero in corso, incaricando Apes di individuare una soluzione tecnico-amministrativa per rendere operativo tale riconoscimento. Anche a quest'iniziativa non è mai stato dato corso. Su ciò si è innestata la collaborazione con il Lapei del DIDA¹², che vede l'Università affiancare la Comunità di Sant'Ermete in una serie di azioni per il riconoscimento dell'esperienza di auto-recupero, quali: 1) un approfondimento tecnico-scientifico per l'individuazione di nuovi strumenti tecnico-normativi con i quali dare valore legale all'esperienza di auto-recupero; 2) lo studio di nuovi strumenti di governance patrizia per la formalizzazione da parte della Regione della Comunità di Sant'Ermete, 3) la riscrittura collettiva di un nuovo regolamento di assegnazione delle case popolari, da consegnare al Comune, che non tenga conto solo del reddito delle persone, ma di altri parametri (per esempio la cura collettiva degli spazi comuni, pratiche di non violenza, ecc.), al fine di rompere il costituirsi di dinamiche "di ghetto", che la considerazione del solo reddito come parametro di assegnazione degli alloggi produce;

4 | Alcune riflessioni conclusive

A fronte di un sempre maggiore difficoltà da parte di parti sempre più consistenti della popolazione ad avere accesso ad una abitazione confortevole e a fronte di una strutturale mancanza di risposte pubbliche a tale diffuso bisogno, si sono moltiplicate nel mondo e anche in Italia esperienze di autoproduzione abitativa, agite da comunità di abitanti. Se da una parte tali esperienze esprimono enormi potenzialità in termini di produzione di spazi più giusti, capaci non solo di rivendicare, ma di produrre, agendo, nuovi diritti, che rimandano ad una dimensione spesso dell'abitare; dall'altra possono portare ad una ulteriore deresponsabilizzazione del pubblico nella produzione di politiche efficaci in risposta al disagio abitativo. Emerge quindi la necessità di guardare a questi processi con un approccio critico, aprendosi a nuove

¹¹ Nello specifico il tavolo si impegnava a: 1) redigere nuovo masterplan rispetto a quello originario; 2) Ultimazione con nuovo bando di gara non più al ribasso dei 33 alloggi lasciati a metà della ditta, e sistemazione dei problemi già sorti sulle case appena consegnate dei 39; 3) individuazioni delle soluzioni normative per esonerare dell'affitto ingiusto gli abitanti che per anni hanno vissuto in alloggi malsani senza manutenzioni da parte dell'ente gestore; 4) Condivisione del progetto di auto-recupero proposto dalla Comunità di quartiere.

¹² L'attenzione scientifica del Lapei per l'esperienza del quartiere di Sant'Ermete inizia nel 2013, quando alcuni ricercatori attenzionano il processo di rigenerazione urbana appena partito, con uno sguardo critico e riflessivo rispetto ai suoi potenziali esiti. La lettura dei ricercatori si caratterizzava per una forte preoccupazione rispetto ai possibili effetti negativi del progetto sulla coesione della comunità, ma anche in relazione alla qualità spaziale del progetto in termini di inefficacia del masterplan a restituire uno spazio fisico accogliente, capace di dare uno speciale nutrimento agli uomini (Saragosa, 2011), quasi come fosse scontato che i settori più disagiati della popolazione hanno diritto soltanto a una sub-casa, a case substandard o a soluzioni arrangiate (Paba, 2011). Questo primo contatto permette ai residenti di conoscere il gruppo di lavoro del DIDA e la sua postura paradigmatica. Tale conoscenza si rafforza e si approfondisce negli anni, grazie al continuo supporto dell'allora direttore del Lapei, il prof. Alberto Magnaghi, a questa come a molte altre iniziative insurgent presenti nella città. È così che nel 2023 il Lapei viene chiamato dalla Comunità di Sant'Ermete insieme al Dipartimento di Sociologia dell'Università di Pisa, a partecipare a una iniziativa pubblica di due giorni intitolata Il futuro delle case popolari. Diritti, contrasti, progetti da svolgersi nel quartiere nell'occasione della ricorrenza dei 10 anni di vita della Comunità. Da quell'esperienza, nasce un processo, ancora in divenire, di ricerca-azione, non lineare e comunque denso di complessità sia per le dinamiche interne al processo sia per la complessa geografia degli attori coinvolti. Tra le dinamiche più complesse, che rendono il percorso di ricerca-azione lento e comunque complesso, possiamo annoverare: una certa reticenza da parte della Comunità ad entrare in un processo di mutuo-apprendimento con l'Università e quindi ad attribuire ai ricercatori un ruolo di sola *advocacy* rispetto ai percorsi e alle attività messe in campo. Di contro l'Università non ha al momento risorse vive (anche se ha partecipato ad alcune call di finanziamento) per strutturare un percorso stabile e duraturo di radicamento nel quartiere. Infine, il processo di per se, ha elevati livelli di difficoltà, coinvolgendo una geografia di attori multilivello e cioè: Apes, Comune di Pisa, Regione Associazioni e gruppi di pressione politica.

prospettive di ripensamento delle forme del loro razionamento con le istituzioni. Il caso della Comunità di quartiere di Sant'Ermete qui presentato mostra una ferrea ostinazione da parte degli abitanti di trovare strade percorribili in tale direzione, prova ne sono le continue richieste di riconoscimento della loro esperienza da parte dei diversi soggetti istituzionali posti a tutela e cura del loro diritto all'abitare. Meno sollecite e resilienti sembrano essere, ad oggi sono le risposte di quest'ultimi. La speranza con cui si chiudono queste riflessioni è che tutti i soggetti coinvolti possano trovare una forma di relazionamento intelligente, capace di non dissipare le molteplici energie in azione. Su questo crediamo che il ruolo dell'Università possa agire un importante contributo.

Riferimenti bibliografici

- Burgess R. (1978), "Petty commodity housing or dweller control? A critique of John Turner's views on housing policy", in *World Development*, 6, pp. 1105-1133.
- Burgess R. (1981), Ideology and urban residential theory in Latin America, in Herbert D.T., Johnston R.J., (a cura di), *Geography and the urban environment: progress in research and applications*, Vol. IV, John Wiley Chichester.
- Burgess R. (1982), "The politics of urban residence in Latin America", *International Journal of Urban and Regional Research*, 6, pp.465-625.
- Capone. N. (2020), *Lo spazio e la norma*, Ombre Corte, Milano.
- Cancellieri A., Ostanel E. (2014), "Ri-pubblicizzare la città: pratiche spaziali, culture e istituzioni", *Territorio*, n. 68, pp. 46-49.
- Cellamare C. (2019), *Città fai-da-te. Tra antagonismo e cittadinanza. Storie di autorganizzazione urbana*, Donzelli, Roma.
- Cellamare C. (2020), "Autorganizzazioni urbane. Capacità di futuro e 'politica significativa", in *Scienze del territorio*, n. 8 I 2020, Firenze University Press, pp.40-45.
- Cucca R & Gaeta L. (2018), "Ritornare all'affitto. Politiche pubbliche contro la sclerosi proprietaria", in *Social Policies*, 1, pp. 87-102.
- Curci F., Formato E., Zanfi F. (2017 – a cura di), *Territori dell'abusivismo. Un progetto per far uscire dall'Italia i condoni*, Donzelli, Roma.
- Donolo C. (2005), *L'intelligenza delle istituzioni*, Feltrinelli, Milano.
- Esposito R. (2020), *Pensiero istituyente. Tre paradigmi di ontologia politica*, Einaudi, Torino.
- Fregolent L. & Torri R. (2018 - a cura di), *L'Italia senza casa: bisogni emergenti e politiche per l'abitare*, Franco Angeli, Milano.
- Ilich I. (1973), *Tools for Conviviality*, Harper and Row, New York.
- Paba G. (2000), "Abitazione ed esclusione: i cantieri sociali dell'autocostruzione e dell'autorecupero", in *La nuova città*, nona serie – n. 8 Dic I 2019, pp.18-20.
- Paba G. (2010), *Corpi urbani. Differenze, interazioni, politiche*, Franco Angeli, Milano.
- Paba G. (2011), "Architettura e povertà", in Marcetti C., Paba G. Pecoriello A.L., Solimano N. (2011 - a cura di), *Housing Frontline. Inclusione sociale e processi di autocostruzione e autorecupero*, Firenze University Press, Firenze, pp. 1-10.
- Paone S. (2021), "Quartiere Sant'Ermete a Pisa", in *Riabitare l'Italia*, https://riabitarelitalia.net/RIABITARE_LITALIA/quartiere-santermete-pisa/
- Pecoriello A. (2011), Uno sguardo sulle pratiche internazionali di autoproduzione abitativa, in Marcetti C., Paba G., Pecoriello A.L., Solimano N. (2011 - a cura di), *Housing Frontline. Inclusione sociale e processi di autocostruzione e autorecupero*, Firenze University Press, Firenze, pp. 11-91.
- Pellizzoni L. (2023), *Cavalcare l'ingovernabile. Natura, neoliberalismo e nuovi materialismi*, Orthotes Editrice, Napoli.
- Pizzo B. (2020a), "Casa: egemonia della logica di mercato e naturalizzazione della crisi", in Madden D. Marcuse P. (2020), *In difesa della casa. Politica della crisi abitativa*, Editpress, Firenze.
- Pizzo B. (2020b), *La crisi in casa. Appunti sulla politica e l'emergenza*, in <http://lantivirus.org/la-crisi-e-la-casa/>
- Rolnik R. (2014), "Place, Inhabitation and Citizenship: The Right to Housing and Right to the City in the Contemporary Urban World", in *International Journal of Urban and Regional Research*, 14 (3), p. 294.
- Rossi M. (2015), "Sulla strada della demolizione e ricostruzione: il quartiere di Sant'Ermete a Pisa", in *Scienze del territorio*, n. 3 I 2015, Firenze University Press, pp. 157-163.
- Turner J. F. C. (1972), "Housing as a Verb", in Turner J. F. C. & Robert Fichter,(eds), *Freedom to Build*, Mac Millan, New York. pp.148-173.

Turner J. F. C., Fichter R. (1972), *Freedom to build*, Mac Millan, New York.
Ward C. (1983), *Housing: An anarchist approach*, Freedom Press.
Zanfi F, (2008), *Città latenti. Un progetto per l'Italia abusiva*, Mondadori, Milano.

Il modello viennese per il diritto all'abitare e l'approccio gender-sensitive del Freuen-Werk-Stadt

Livia Russo

Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Dipartimento di Ingegneria
Email: livia.russo@unicampania.com

Stefania Ragozino

Consiglio Nazionale delle Ricerche
Istituto di Ricerca su Innovazione e Servizi per lo Sviluppo
CNR-IRISS
Email: s.ragozino@iriss.cnr.it

Gabriella Esposito De Vita

Consiglio Nazionale delle Ricerche
Istituto di Ricerca su Innovazione e Servizi per lo Sviluppo
CNR-IRISS
Email: g.esposito@iriss.cnr.it

Abstract

Vienna: un contro-caso rispetto alla città di Napoli. Una città caratterizzata da una forte presenza dello Stato, da una capacità di quest'ultimo di interpretare la domanda del cittadino senza la necessaria sollecitazione esterna degli attori sociali, una città dall'alta qualità di vita. L'articolo si focalizza sul noto modello di housing viennese, evidenziando le origini, i segnali di crisi e le ambiguità attuali, per dimostrare che esistono città in cui il diritto alla città può dirsi garantito, anche nella società globale neoliberista. Quali sono le condizioni che hanno reso possibile ciò e quale è stato il ruolo dell'attore pubblico? E' un modello replicabile?

Parole chiave: abitare, equità, giustizia spaziale

Introduzione

L'housing è un tema intrecciato con quello dello spazio urbano, del diritto alla città e della giustizia spaziale. Nel loro insieme sostanziano la qualità dell'*everyday life* se, come sostenuto da Litschauer & Friesenecker, «housing plays a particularly important role in social inclusion and urban justice, as it influences urban segregation and profoundly shapes people's living conditions» (2021: 53). A partire da tale premessa, l'articolo si focalizza sul noto modello di housing viennese, evidenziando le origini, i segnali di crisi e le ambiguità attuali, con l'obiettivo principale di dimostrare che esistono città in cui il diritto alla città può dirsi garantito, anche nella società globale neoliberista.

Il contributo si inserisce nella tesi di dottorato¹ dal titolo "Innovazione istituzionale: l'alleanza con gli attori sociali", che indaga il rapporto tra istituzioni e attori sociali, assumendo due ipotesi di partenza: la sistematica esclusione degli attori sociali dai processi decisionali e di produzione spaziale e la loro esigenza di integrare tali processi attraverso prospettive più inclusive. Che ruolo hanno le istituzioni, quale dovrebbero avere? Che ruolo hanno gli attori sociali, quale potrebbero avere? Esistono meccanismi di collaborazione orizzontale con i quali integrare le prospettive parziali delle istituzioni? è possibile trasformare le energie di rivendicazione per promuovere una riflessione radicale all'interno delle istituzioni?

All'interno di tale framework, l'analisi è stata condotta attraverso un contro-caso rispetto alla città di Napoli: una città caratterizzata da una forte presenza dello Stato, da una capacità di quest'ultimo di interpretare la domanda del cittadino senza la necessaria sollecitazione esterna degli attori sociali, una città

¹ XXXVII Ciclo di dottorato PON - Innovazione (Università della Campania Luigi Vanvitelli; Coordinatore Prof. Mario Buono; Tutor Gabriella Esposito de Vita - Istituto CNR-IRISS di Napoli); il caso studio del contributo è stato sviluppato da LR con la supervisione di GEDV per l'impostazione metodologica e la validazione del caso e con il supporto di SR per l'impostazione del fieldwork.

dall'alta qualità di vita. Per tali motivi è stata selezionata Vienna, che si distingue come città modello in termini di welfare, accessibilità degli alloggi, ampia disponibilità di aree verdi urbane, approccio inclusivo alla pianificazione. In contrapposizione a questo, a Napoli, il diritto alla città —diritto al mare, a uno spazio pubblico libero e accessibile, all'alloggio a prezzi accessibili, alla salute e, più in generale, diritto a una qualità di vita dignitosa— è costantemente negato (Ragozino e Varriale, 2018). Dal confronto si rileva che la differenza sostanziale tra le due città dipende dal ruolo assunto dallo Stato e dal governo locale nei confronti dei cittadini e dell'interesse pubblico, a Napoli spesso subordinati a logiche neoliberali, clientelari, lobbistiche, speculative e persino criminali. Analizzare Vienna significava comprendere le politiche attuate in una città modello di giustizia urbana e capire quali di queste potrebbero essere adattate nel contesto napoletano. Ai fini della ricerca di dottorato, l'indagine cerca di determinare quale ruolo abbia avuto e abbia lo Stato e se sia possibile affermare che Vienna, grazie a politiche orientate al *valore d'uso* piuttosto che al *valore di scambio*, si collochi tra le città che non hanno sofferto gli effetti socialmente e spazialmente distruttivi della crisi urbana.

Per raggiungere gli obiettivi i dati sono stati raccolti attraverso osservazioni in loco durante un periodo di ricerca a Vienna e la consultazione della letteratura di riferimento e delle fonti istituzionali.

Nei paragrafi che seguono, il documento illustra le origini e l'evoluzione del modello abitativo a Vienna, il sistema di attori coinvolti e i primi segnali di indebolimento degli ultimi 30 anni. Verrà poi approfondito il caso Freuen-Werk-Stadt, il primo progetto abitativo concepito secondo un approccio gender-sensitive, pionieristico in Europa. Infine, si discuteranno i punti di forza e di debolezza del modello abitativo viennese.

Origini ed evoluzione dell'housing a Vienna

Le politiche abitative hanno reso Vienna un modello esemplare in tema di Housing. Oggi gli abitanti possono contare su uno stock abitativo di 220.000 alloggi municipali (costruiti dalla città di Vienna), oltre che 200.000 alloggi sociali (alloggi sovvenzionati costruiti dalle Limited Profit Housing Associations - LPHA) (Aigner, 2019), che rappresentano circa il 40% del totale degli alloggi (Provincia di Vienna, 2023). A rendere possibile tale disponibilità è stato un sistema integrato di politiche e attori, tra cui il governo nazionale, quello municipale e le LPHA. Mentre il primo ha avuto da sempre il ruolo di definire il framework giuridico mediante la legge sugli affitti (Tenancy Law) e la legge che regola l'attività delle LPHA (Limited-Profit Housing Act), il secondo ha avuto un ruolo mutevole. Inizialmente è stato impegnato nella costruzione attiva degli alloggi municipali e nell'attuazione delle politiche necessarie per recuperare le risorse economiche e fondiari (tasse sul lusso e sull'uso del suolo) (Peter, 2023). Successivamente ha delegato la costruzione alle LPHA, concentrandosi sulla gestione del proprio patrimonio e sulla creazione di facilitazioni per le attività delle LPHA, al fine di mantenere contenuti i costi di costruzione e, dunque, i canoni d'affitto da essi dipendenti (zonizzazioni per contenere i costi dei terreni, sussidi, criteri di concorrenza e vincoli contrattuali). Le LPHA, gli attori privati del sistema, costituiscono «a key component of the Austrian social housing system» (Marquardt & Glaser, 2023: 366) svolgendo un ruolo "sussidiario" rispetto al governo municipale nella fornitura di alloggi con affitti più bassi rispetto al mercato, soprattutto a seguito del ritiro dalla costruzione diretta da parte della città (2004-2016). Le LPHA si occupano della costruzione e della manutenzione, senza trarre profitti ma beneficiando in cambio di esenzioni fiscali.

Per comprendere appieno il modello viennese e la capacità di assorbire una tale domanda di alloggi bisogna ripercorrere l'evoluzione attraverso i principali fattori chiave: la priorità politica che i socialdemocratici hanno attribuito all'edilizia residenziale, inequivocabile punto di partenza; la continuità politica (Kadi & Suitner, 2019) a livello comunale dei socialdemocratici; una "corporatist form of social democratic urban governance intrinsically connected to Fordism" (Novy, 2001: 131) che, sebbene indebolita negli ultimi decenni, continua ad assorbire una significativa domanda di alloggi; il disallineamento tra politica locale e nazionale in alcune fasi storiche per la quale i partiti di destra hanno perseguito prospettive e programmi orientati alla liberalizzazione e alla deregolamentazione (Kazepov & Verwiebe 2022), indebolendo la forza delle politiche redistributive e le tutele degli inquilini.

Le politiche abitative risalgono al periodo storico noto come "Vienna rossa" (1918-1934). In tale periodo sono state costruite circa 64.000 unità abitative in circa 350 quartieri della città (circa il 30% dello stock attuale). Una prima battuta d'arresto vi fu già negli anni '30, quando la capacità delle amministrazioni locali di introdurre/aumentare le tasse è stata limitata dal governo nazionale guidato dalle destre estreme (Novy et al., 2001), riducendo così le risorse disponibili per le politiche residenziali. Sebbene le origini risalgano agli anni '20, l'attuale assetto e quadro istituzionale si sono configurati a partire dal secondo dopoguerra. La ricostruzione è stata assorbita in maniera sempre maggiore da un modello di welfare state corporativo (Reinprecht, 2014), subendo una significativa centralizzazione e limitando gli interventi locali con un

passaggio ad un *welfare state* nazionale. Negli ultimi quarant'anni, con la generale ristrutturazione neoliberale delle democrazie occidentali, il sistema viennese ha subito i primi contraccolpi, con una significativa deregolamentazione e un indebolimento delle tutele degli inquilini negli affitti privati. Il governo municipale ha ridotto drasticamente la costruzione di nuove unità abitative a metà degli anni '90, terminando completamente nel 2004. Sebbene abbia cominciato a costruire nuovamente nel 2016, sono state realizzate solo 4.000 unità e da quel momento il compito di costruire alloggi è stato delegato alle LPHA (Litschauer & Friesenecker, 2021).

I grafici elaborati dagli autori Friesenecker e Litschauer (2021) indicano chiaramente le quote assorbite dai diversi attori e la tendenza: dal 1980 al 2020, i permessi per gli alloggi comunali sono diminuiti: da oltre il 50% a quasi lo 0%. Negli anni '80 e '90, la quota di unità abitative costruite dalle LPHA ha sempre superato quella degli alloggi comunali, sebbene sia diminuita a partire dal 2016. La contrazione sia del comune che delle LPHA corrisponde a un progressivo avanzamento degli costruttori privati, che fino agli anni '80 avevano un ruolo marginale.

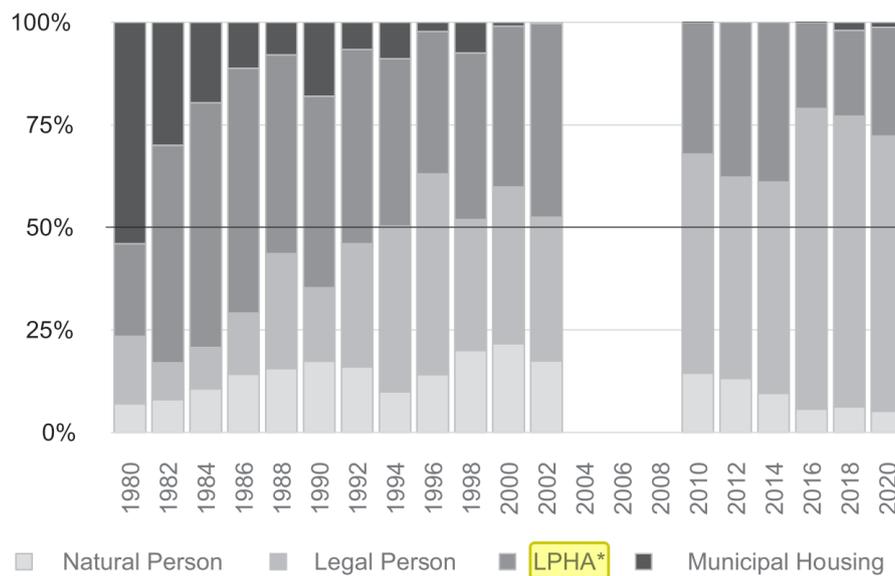


Figura 1 | Quota di permessi di costruzione di abitazioni per committente a Vienna (%), 1980-2020.
Fonte: Friesenecker and Litschauer (2021).

La rappresentazione spaziale dei dati, inoltre, illustra chiaramente la consistenza del patrimonio abitativo comunale e il suo allineamento con la politica anti-segregazione adottata in maniera lungimirante dalla città sin dall'inizio (Premrov & Schnetzer, 2023).

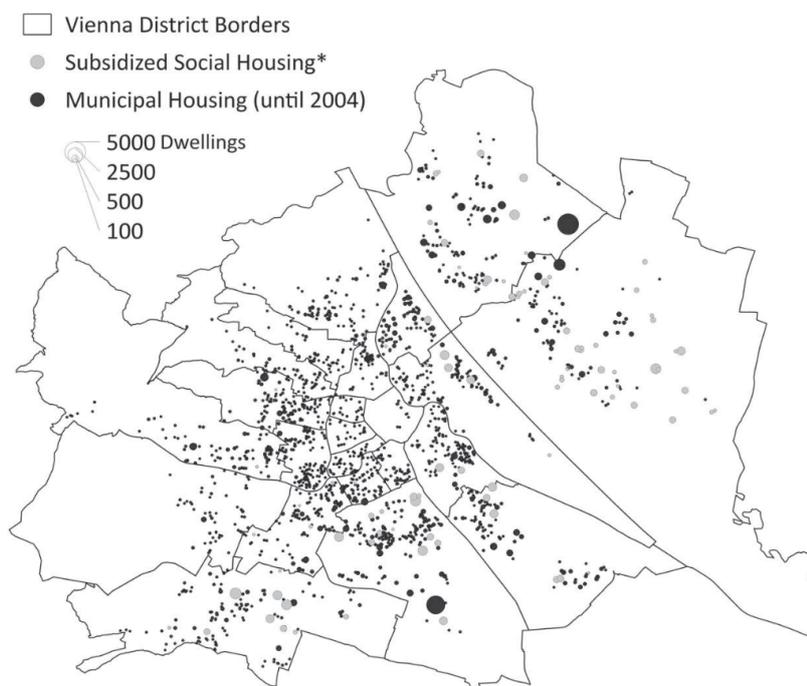


Figura 2 | “Distribuzione del patrimonio abitativo comunale e della costruzione di nuovi alloggi sovvenzionati, 2020”.
Fonte: Friesenecker and Litschauer (2021).

In generale, come confermato dalla fig. 2, a partire dagli anni '80 «the dichotomy between the market and use value of housing—reflecting its double nature of exchangeable and commodified good and asset versus that of social infrastructure—has become increasingly apparent in today’s dynamic global cities» (Peverini, 2021: 849). Tuttavia, le politiche fiscali keynesiane austriache accompagnate da un forte approccio corporativo, hanno svolto un ruolo fondamentale nel contrastare la formazione di un monopolio dell’housing da parte del mercato privato. Sebbene Vienna mantenga condizioni migliori rispetto ad altre metropoli europee in termini di politiche abitative e non presenti discontinuità significative (Kazepov & Verwiebe, 2022), è aumentata la difficoltà di accesso all’alloggio per le minoranze etniche, a causa di requisiti più stringenti che rendono le condizioni di accesso più escludenti per i gruppi vulnerabili. Le autorità comunali, nel giustificare il ritiro dalla costruzione diretta, hanno sostenuto che gli alloggi sociali offrivano ancora prezzi accessibili e comparabili a quelli municipali. L’affermazione è parzialmente vera. Come sottolineato da Litschauer e Friesenecker (2022), infatti, la determinazione del canone di locazione non è fissata per legge negli alloggi sociali e, essendo a copertura dei costi sostenuti dalle LPHA, incorpora voci incidenti sul prezzo finale (costi dei terreni, di costruzione e di finanziamento). Inoltre, se da un lato le alte soglie di reddito garantiscono l’accesso a circa l’80% della popolazione viennese, contrastando così i fenomeni di segregazione sociale, dall’altro lato, le case popolari richiedono un deposito cauzionale, che si aggira in media intorno ai 500 euro/m². Ciò costituisce una barriera significativa all’accesso a questo segmento di alloggi, portando di fatto ad una sostanziale esclusione di individui e famiglie a basso reddito. Inoltre, la possibilità di “ereditare” le unità abitative comunali da parenti, compresi i rispettivi affitti (non aggiornati), può trasformarsi in una forma di privilegio a scapito di coloro che avrebbero i requisiti oltre che una reale esigenza.

Un caso emblematico di housing: il Frauen-Werk-Stadt e le origini del gender mainstreaming approach

Come sottolineato da Bertram "gender perspectives are not sufficiently incorporated into traditional planning practice" (2021: 2). Criado Perez (2019) nella sua generosa analisi dimostra come alla radice del problema ci sia un gender data gap: una sistematica mancanza di dati sulle donne e sulle loro esperienze. A Vienna questo cambio d’approccio è stato sollecitato all’interno degli uffici municipali dalle due pianificatrici Eva Kail and Jutta Kleedorfer, con la mostra "Who Owns Public Spaces? Women's Everyday Life in the City" nel 1991. Come evidenziato da Jackowska & Novas Ferradás, la mostra del 1991 si rivelò essenziale "to gather evidence that there was a need for change. By doing so, they developed innovative research

methods in urban planning that certified gender discrimination and served as the basis for future discussions and lines of action" (2023: 273). Nel 1992 fu istituito, all'interno delle strutture municipali, il Woman's Office (Frauenbüro); nel 1998, il "Coordination Office for Planning and Building a City attentive to Daily Needs and Women's Specific Needs". Proprio a partire dal primo dei due nel 1992 fu lanciato il concorso, aperto unicamente a professioniste, per la progettazione del complesso residenziale noto come Frauen-Werk-Stadt I, esempio tangibile di come Vienna abbia riconosciuto la necessità di integrare l'approccio di genere nelle politiche urbane, pionieristicamente rispetto al resto d'Europa.

Nel complesso residenziale tutto è stato progettato per incoraggiare gli incontri e per creare "a familiarity among neighbors that makes life easier" per utilizzare l'espressione di Kail (Gourdon, 2018). La descrizione del complesso residenziale non è l'obiettivo principale del documento. Da evidenziare è la consapevolezza che le esigenze delle donne dovessero essere integrate a partire dallo sguardo femminile, dunque a partire dalle donne. Dalla costituzione del Woman's Office, alla tipologia di concorso aperto alle sole progettiste donne, fino ai dettagli architettonico-spaziali, spesso ignorati/trascurati proprio a causa di una mancata prospettiva di genere. Nell'intervista rilasciata al quotidiano Le Monde (Gourdon, 2018), Kail spiega che, più che essere la prima donna architetto a progettare un complesso residenziale per le esigenze delle donne, Franziska Ullmann (progettista del masterplan selezionato) sia stata l'espressione del "buon senso" per migliorare la qualità della vita di *tutti*. In questo Vienna ha portato ancora più avanti il ragionamento, passando da una prospettiva di genere ad una molto più vicina a quella intersezionale. Ed è in tal senso che si può parlare della costruzione di una reale inclusività. Il progetto Frauen-Werk-Stadt stravolge la norma secondo cui gli uomini erano i principali responsabili della progettazione delle città, nei ruoli di architetti, urbanisti e costruttori, conformando di conseguenza gli spazi urbani da una prospettiva limitata, riflesso delle loro esperienze ed esigenze quotidiane. Da quel momento il Frauen-Werk-Stadt è considerato l'apripista di oltre 60 progetti pilota in città.

Un modello difficilmente applicabile

L'analisi più approfondita del modello di housing viennese rivela che, al di là di una narrazione mainstream che si limita a sottolineare gli elementi virtuosi, ve ne sono altri che si discostano dal concetto di giustizia, attribuibili alla ristrutturazione neoliberale degli anni '80. Vienna riesce a contrastare quest'ultima grazie a una forte tradizione socialdemocratica e alla sua continuità politica. Osservando il modello abitativo nel sistema amministrativo, culturale e sociale e tenendo presente la domanda di ricerca, è possibile sostenere che è grazie a politiche orientate al *valore d'uso* e non al *valore di scambio*, che Vienna è tra le città che non hanno subito in modo drammatico gli effetti socialmente e spazialmente distruttivi della crisi urbana. Il forte intervento dello Stato (soprattutto a livello comunale) è certamente uno dei fattori più influenti. Inoltre, la distribuzione uniforme degli alloggi in tutta la città e l'implementazione di meccanismi abitativi accessibili hanno contribuito a evitare i problemi di ghettizzazione di individui a basso reddito. L'amministrazione cittadina mostra un alto livello di *reattività* alle pressioni interne ed esterne, con una notevole capacità di individuare soluzioni alle sfide poste da un ambiente urbano intrinsecamente dinamico. Forse è ancora più corretto dire che, più che trovare nuove soluzioni, Vienna è pronta a riconsiderare il proprio mindset. Un esempio è la mostra del 1991, a cui segue l'istituzione dei nuovi uffici municipali e la realizzazione del Frauen-Werk-Stadt in appena sei anni dalla mostra. È da notare che questo impulso al cambiamento non è nato da una rivendicazione sociale, ma internamente alle istituzioni. La città di Vienna si dimostra reattiva non solo nel riconoscere i problemi strutturali legati ai grandi dibattiti (la prospettiva femminista, la mercificazione dell'alloggio), ma anche nell'identificarli a livello dell'everyday life.

Tuttavia, la città si è dimostrata anche negligente nel non aggiornare i meccanismi di accesso agli alloggi, generando iniquità e privilegi, anche se questi attengono ad aspetti normativi correggibili in maniera agevole. Un altro aspetto critico è suggerito dalle parole di Eva Kail riguardo all'approccio di Franziska Ullmann: progettare spazi su misura per le donne, partendo dal presupposto che le donne assumono principalmente ruoli di cura, può rafforzare ulteriormente gli stereotipi di genere. I ruoli di cura non sono necessariamente *gender-specific*, ma forse l'approccio conteneva alcuni bias comprensibili per gli anni '90.

Nell'ambito del progetto di ricerca in cui si colloca il contributo, l'analisi consente di osservare come lo Stato possa rappresentare una forza in grado di "assorbire" e "neutralizzare" i potenziali conflitti urbani quando risponde prontamente alle mutevoli esigenze. L'analisi del caso di Vienna, applicata al progetto di ricerca su Napoli, sottolinea ulteriormente come la crisi di quest'ultima possa dirsi radicata e sistemica, esacerbata da decenni di politiche negligenti e discontinuità politica a livello nazionale. Costruire con lungimiranza diventa estremamente difficile quando i partiti politici perseguono linee d'azione completamente divergenti, smantellando sistematicamente gli sforzi reciproci. Così, mentre alcuni aspetti potrebbero essere "adattati"

a Napoli, non senza difficoltà, per favorire una maggiore equità spaziale e sociale, per altri sarebbero necessari cambiamenti strutturali, irrealizzabili nelle attuali condizioni di crisi e austerità, che devono ulteriormente fare i conti con le ripercussioni di un'urbanizzazione incontrollata avvenuta negli ultimi decenni e i notevoli squilibri territoriali da essa indotti.

Riferimenti bibliografici

- Aigner, A. (2019). Housing entry pathways of refugees in Vienna, a city of social housing. *Housing Studies*, 34(5), 779–803.
- Bertram, H. (2021). Integrating gender into spatial planning. *City*, 25(1–2), 204–208.
- Criado Perez, C. (2019). Invisible Women: Data Bias in a World Designed for Men. Harry N. Abrams.
- Friesenecker, M., & Litschauer, K. (2021). Innovating social housing? Tracing the social in social housing construction. *Vienna*, 68–82.
- Friesenecker, M., & Kazepov, Y. (2021). Housing Vienna: The socio-spatial effects of inclusionary and exclusionary mechanisms of housing provision. *Social Inclusion*, 9(2), 77–90.
- Gourdon, J. (2018). Vienna, città pilota per l'uguaglianza di genere. *Le Monde*.
- Jackowska, O., & Novas Ferradás, M. (2023). Who owns public spaces? The trailblazer exhibition on women's everyday life in the City of Vienna (1991). *Planning Perspectives*, 38(2), 253–279.
- Kadi, J. (2015). Recommodifying housing in formerly “Red” Vienna?. *Housing, Theory and Society*, 32(3), 247–265.
- Kadi, J., & Suitner, J. (2019). Red Vienna, 1919–1934. *The Wiley Blackwell Encyclopedia of Urban and Regional Studies*, 1–5.
- Kazepov, Y., & Verwiebe, R. (2022). *Vienna - Still a just city?* (Vol. 4, Issue 1)
- Litschauer, K., & Friesenecker, M. (2021). Affordable housing for all? Challenging the legacy of Red Vienna. In Y. Kazepov, & R. Verwiebe (Eds.), *Vienna Still a Just City?* (pp. 53 - 67). Routledge.
- Marquardt, S., & Glaser, D. (2023). How Much State and How Much Market? Comparing Social Housing in Berlin and Vienna. *German Politics*, 32(2), 361–380.
- Novy, A., Redak, V., Jäger, J., & Hamedinger, A. (2001). The End of Red Vienna. *European Urban and Regional Studies*, 8(2), 131–144.
- Peter, T. (2023). Does social housing actually work?: Setting the record straight on the Vienna Model. American Enterprise Institute. <http://www.jstor.org/stable/resrep53047>
- Peverini, M. (2021). Grounding Urban Governance On Housing Affordability: A Conceptual Framework For Policy Analysis. Insights From Vienna. *Partecipazione e Conflitto*, 14(2), 848–869.
- Premrov, T., & Schnetzer, M. (2023). Social mix and the city: Council housing and neighborhood income inequality in Vienna. *Urban Studies*, 60(4), 752–769.
- Ragozino, S., & Varriale, A. (2018). “The City Decides!”: Political Standstill and Social Movements in Post-Industrial Naples. In *Public Space Unbound* (pp. 209–224). Routledge.
- Reinprecht, C. (2014). Social Housing in Austria. *Social Housing in Europe*, 61–73.
- Statistics Vienna. (2023). *Vienna in Figures 2023 Statistics*.

Non è una questione di buone intenzioni. Qualità dell'abitare e apprendimento istituzionale nei quartieri ERP di Catania

Laura Saija

Università degli Studi di Catania
DICAr – Dipartimento di Ingegneria Civile e Architettura
Email: laura.saija@unict.it

Giulia Li Destri Nicosia

Università degli Studi di Catania
DICAr – Dipartimento di Ingegneria Civile e Architettura
Email: giulia.lidestrinicosia@unict.it

Carla Barbanti

Università degli Studi di Catania
DICAr – Dipartimento di Ingegneria Civile e Architettura
Email: carla.barbanti@phd.unict.it

Abstract

In molti considerano i quartieri ERP delle città italiane come la principale eredità della ormai conclusa stagione politica di stampo social-democratico del nostro paese, caratterizzata da un significativo sforzo pubblico a garanzia di una 'casa per tutti'. Si tratta di una eredità caratterizzata da profonde fragilità e contraddizioni, sul trattamento delle quali il dibattito è ancora molto aperto. Per alcuni, per esempio, la priorità è la riqualificazione sismico-energetica dei degradati edifici residenziali, per altri la creazione di un sistema di gestione a maggiore sostenibilità economica per l'ente pubblico, per altri ancora la risoluzione dei conflitti tra gruppi sociali diversi e/o il potenziamento dei servizi all'abitare oltre la fornitura di 'un tetto sopra la testa.' Questo paper inquadra il tema dell'intervento nei quartieri ERP dalla prospettiva della crescente consapevolezza di come la cultura politica neoliberista spinga per includere le attività di costruzione, manutenzione e gestione dell'ERP nel novero di 'pezzi di stato sociale' da riconsegnare nelle mani del mercato finanziario. Da questa prospettiva, il paper presenta lo specifico caso della città di Catania, che è interessante in quanto caratterizzato da una porzione quantitativamente significativa di alloggi ERP ancora di proprietà dell'IACP Catania e altamente deteriorati. Un recente cambiamento politico nella gestione dell'ente è corrisposto a un impegno istituzionale per il 'miglioramento' dei quartieri ERP; un impegno che, tuttavia, si trova ad affrontare sfide significative derivanti dalla razionalità sottesa agli attuali strumenti disponibili.

Parole chiave: social housing, housing, urban regeneration

1 | Introduzione

In molti considerano i quartieri ERP delle città italiane come la principale eredità della stagione politica di stampo social-democratico del nostro paese – conclusasi ormai da diversi decenni – durante la quale la pianificazione urbanistica ha dato un significativo contributo allo sforzo pubblico a garanzia di una 'casa per tutti'. Sebbene gli studiosi siano concordi nel riconoscere che si tratti di una eredità caratterizzata da profonde fragilità e contraddizioni, non si può affermare che ci sia un accordo su quali di queste fragilità siano le più significative e urgenti da trattare e come.

Per alcuni, per esempio, la priorità è la riqualificazione sismico-energetica dei degradati edifici residenziali, per altri la regolarizzazione delle posizioni amministrative degli occupanti e, in generale, la creazione di un sistema di gestione a maggiore sostenibilità economica per l'ente pubblico. Per altri ancora il tema centrale è la risoluzione dei conflitti tra gruppi sociali diversi e/o il potenziamento dei servizi all'abitare oltre 'un tetto sopra la testa.' Questo paper inquadra il tema della qualità dell'abitare nei quartieri ERP dalla prospettiva della crescente consapevolezza degli studiosi di come, anche in Italia come nel resto d'Europa, la dimensione di 'casa' intesa come bene primario sta soccombendo a beneficio di quella di casa vista come bene di scambio. La cultura politica neoliberista spinge, infatti, per includere le attività di costruzione, manutenzione e gestione dell'*affordable* housing nel novero di 'pezzi di stato sociale' da riconsegnare nelle mani del mercato finanziario. Da questa prospettiva, appare cruciale ragionare su quali strategie sia possibile

introdurre per intervenire sulle fragilità del patrimonio ERP, ma senza renderlo preda delle tensioni neoliberiste.

Questo paper intende contribuire a tale ragionamento a partire dallo specifico caso della città di Catania, che è stato al centro di un'indagine condotta in partnership con l'Istituto Autonomo Case Popolari Catania (IACP CT, d'ora in poi) nell'ambito del progetto di ricerca e-SAFE Horizon 2020.

Catania rappresenta, infatti, un caso interessante di un patrimonio di alloggi pubblici ancora quantitativamente significativo ma altamente deteriorato, in un contesto urbano caratterizzato da una significativa difficoltà socioeconomica associata a una storia di autorità locali problematiche e deboli. Un recente cambiamento politico nella gestione dello IACP Catania ha generato un inedito impegno istituzionale per il 'miglioramento' dei quartieri ERP; un impegno che, tuttavia, si trova ad affrontare sfide significative. Sotto il profilo metodologico la ricerca si basa su un approccio misto, che combina:

- Analisi quantitativa del regime proprietario, sulla base dei dati forniti da IACP CT e dal Comune di Catania;
- Analisi quali-quantitativa dei dati di proprietà IACP sulle previsioni di intervento da parte dell'ente sul proprio patrimonio edilizio legati alle possibilità di finanziamento disponibili nel periodo 2020-2024;
- Analisi quantitativa dei dati demografici ISTAT;
- Analisi qualitativa di dati raccolti durante attività di osservazione partecipante di incontri interni e pubblici relativi al tema della 'ristrutturazione profonda del patrimonio ERP nel periodo 2020-24;
- Analisi qualitativa dei dati raccolti attraverso 20 interviste in profondità con testimoni privilegiati interni all'ente e al Comune di Catania nel periodo 2020-2024.

Gli esiti dell'indagine permettono sia di discutere limitazioni e insidie degli attuali strumenti nella disponibilità degli enti pubblici per l'intervento migliorativo dei quartieri ERP, sia di entrare nel merito delle viscosità istituzionali e delle difficoltà degli enti pubblici a mettere in atto approcci innovativi nonostante la loro 'buona volontà', aprendo una riflessione sulle reali possibilità d'azione per affrontare tali limitazioni e insidie per migliorare, proteggendolo, tale patrimonio.

2 | Il dibattito sulla rigenerazione dell'ERP

In molti considerano i quartieri ERP delle città italiane come la principale eredità della stagione politica di stampo social-democratico del nostro paese – conclusasi ormai da diversi decenni – durante la quale la pianificazione urbanistica ha dato un significativo contributo allo sforzo pubblico a garanzia di una 'casa per tutti'. Sebbene gli studiosi siano concordi nel riconoscere che si tratti di una eredità caratterizzata da profonde fragilità e contraddizioni, non si può affermare che ci sia un accordo su quali di queste fragilità siano le più significative e urgenti da trattare, e come.

Per alcuni, per esempio, la priorità è la riqualificazione sismico-energetica dei degradati edifici residenziali a partire dall'attivazione del ruolo degli 'utenti' (Santangelo, 2020), altri fanno luce sull'opportunità di regolarizzare le posizioni amministrative degli occupanti (Davoli, 2020; Grazioli, 2017), evidenziando come alcune di queste pratiche manifestano i bisogni abitativi di famiglie e/o individui che vivono in una condizione di marginalità (Esposito & Chiodelli, 2020) Più in generale, alcuni studiosi considerano prioritaria la creazione di un sistema di gestione in cui il soggetto pubblico mantiene il ruolo di regia (De Luca e Lancione, 2010) e promuove azioni che implementano il patrimonio pubblico (Bricocoli et al., 2021). Per altri ancora il tema centrale è la risoluzione dei conflitti tra gruppi sociali diversi e/o il potenziamento dei servizi all'abitare oltre 'un tetto sopra la testa' (Bricocoli, 2017; Cognetti & Delera, 2017; Tosi, 2008).

Questo paper inquadra il tema della qualità dell'abitare nei quartieri ERP dalla prospettiva della crescente consapevolezza degli studiosi di come, anche in Italia come nel resto d'Europa, la dimensione di 'casa' intesa come bene primario sta soccombendo a beneficio di quella di casa vista come bene di scambio (Madden & Marcuse, 2016). La cultura politica neoliberista spinge, infatti, per includere le attività di costruzione, manutenzione e gestione dell'ERP nel novero di 'pezzi di stato sociale' da riconsegnare nelle mani del mercato finanziario. Tra le conseguenze di tale spinta vi sono la crescente privatizzazione e/o finanziarizzazione del patrimonio ERP, anche attraverso il proliferarsi di nuovi soggetti di 'innovazione sociale', con conseguenze nefaste sulla dimensione della casa come diritto primario. Affidare, infatti, la risposta a bisogni abitativi sempre più complessi alla capacità del mercato e di grandi soggetti finanziari ha generato forme di esclusione dei soggetti più vulnerabili (Filandri & Pauli, 2018). Se nel libero mercato ciò si manifesta nella difficoltà di accesso a una casa dignitosa, in connessione ad aumenti dei valori immobiliari e fenomeni di 'turistificazione' che vedono un incremento incontrollato di affitti brevi (Esposito, 2023), nel campo dell'ERP ciò si può leggere nel passaggio a nuove forme di partenariato pubblico privato nella gestione dell'offerta abitativa 'sociale'. Non si tratta solo di forme di alienazione di patrimonio pubblico ma

anche di un ruolo sempre più importante del soggetto privato all'interno di politiche abitative (Bricocoli et al., 2022).

In molta parte di questa letteratura, viene dato per scontato che la razionalità della privatizzazione e finanziarizzazione dell'ERP sia non solo quella delle strategie nazionali di finanziamento, come il Superbonus, ma anche quella dei tanti attori interni all'ente pubblico, ossia i tanti dirigenti e funzionari che a tutti i livelli di governo e sui territori sono chiamati quotidianamente a fare scelte su come gestire il patrimonio ERP, reperire le risorse, per fare cosa, etc. Eppure, così non è. Ci sono molti attori pubblici che, di questi tempi, cercano di operare, nonostante tutto, per il rafforzamento del ruolo del pubblico a garanzia del diritto alla casa. Quali sono i margini di azione che l'ente pubblico ha per contrastare l'avanzare di questa prospettiva? In che modo è possibile per un ente pubblico, oggi, rivendicare protagonismo, accedere a risorse pubbliche per migliorare – e non indebolire - il suo ruolo nel campo dell'azione per garantire il diritto alla casa? Questo paper affronta questi interrogativi, e lo fa da una prospettiva locale, attraverso uno sguardo all'azione di uno specifico ente proprietario di patrimonio residenziale pubblico.

3 | Il contesto Catanese

Anche a Catania, come in tutte le città italiane, i decenni che vanno dai primi anni dopo la fine della Seconda guerra mondiale fino al termine degli anni '80 rappresentano una 'stagione d'oro' per l'edilizia residenziale pubblica, ossia anni in cui, grazie a programmi di finanziamento variabili ma continui, e assetti istituzionali aventi finalità specifiche, una parte significativa dell'urbanizzazione moderna era costituita proprio dall'ERP. Si tratta di una produzione spinta, a Catania come altrove, dall'ethos social-democratico che permeava gli enunciati normativi e il dibattito nazionale, basata sul connubio tra due obiettivi diversi ma, in quel periodo storico, conciliabili: da un lato, garantire il diritto alla casa, dapprima, con il piano INA CASA (Di Biagi 2001), ai lavoratori di un paese afflitto da una grande carenza di vani, poi, con la legge 167, ai nuclei familiari impossibilitati economicamente ad accedere al libero mercato (De Pieri 2013, Bonomo et al. 2014); dall'altro, puntare al settore edile, pompato dal finanziamento pubblico, per l'avvio del processo di sviluppo economico del dopoguerra. Sebbene il secondo obiettivo sia esplicito solo per i due decenni di appalti pubblici finanziati con il piano INA-CASA, è indubbio che i vantaggi procurati dalla 167 agli interessi del settore edile nel campo degli appalti pubblici abbia giocato un ruolo fondamentale nei meccanismi di produzione e, soprattutto, di gestione dell'ERP. Questo è particolarmente visibile nel contesto catanese, dove, in particolare, la storia dell'ERP è connessa ad un frequente uso strumentale e mutuamente conveniente degli appalti pubblici da parte di un gruppo di potere locale basato su un sistema di relazioni stabili, fatte di scambi di favori e una visione clientelare della politica, tra l'establishment politico democristiano, i principali imprenditori edili, e la criminalità organizzata (Caciagli 1977, Fava 1992). Lo stesso IACP Catania è stato, a partire dagli anni '90 fino oggi, oggetto di continue ispezioni delle varie commissioni nazionali antimafia, indagini giudiziarie e commissariamenti da parte dell'autorità regionale, portando ripetutamente alla luce una gestione dell'ente "con logiche affaristiche e clientelari" (cfr. resoconto dell'indagine svolta dalla Commissione regionale antimafia pubblicato ad aprile 1996 sul supplemento delle Cronache parlamentari siciliane).

Data la controversa storia della politica e del settore edile siciliano, inclusa quella dell'IACP, non sorprende, dunque, l'attuale fotografia di degrado fisico e socioeconomico del suo patrimonio. Ad oggi, insieme ai diversi immobili ERP costruiti prima della Seconda guerra mondiale (in gran parte privatizzati e ormai quasi totalmente inseriti nel libero mercato immobiliare locale), Catania vanta (vedi tabella 1):

- una grande varietà di singoli edifici o piccoli complessi ERP, edificati in diverse fasi, la cui estensione oscilla da meno di un ettaro fino a 3, 4 ettari. Si tratta di un patrimonio dislocato in varie parti della città sia centrali che periferiche, che occupano un totale di quasi 434 ettari (poco più del 6% dell'area urbanizzata del Comune di Catania). Questo patrimonio, in gran parte edificato durante i due decenni del piano INA-CASA, è in gran parte privatizzato; l'IACP, con solo un paio di eccezioni, possiede spesso poco più dell'1% delle unità immobiliari.
- 10 veri e propri Piani particolareggiati in cui edifici ERP fanno parte di un tessuto urbano pianificato insieme alle opere di urbanizzazione, per un totale di quasi 560 ettari (poco più dell'8% dell'area urbanizzata del Comune di Catania). In queste aree, le procedure di implementazione hanno visto coinvolti vari soggetti, tra cui Comune di Catania per l'edificazione di edilizia da dedicare alla gestione dell'emergenza abitativa, cooperative edilizie, imprenditori edili del settore edilizia convenzionata e, soprattutto, IACP. È in queste aree che l'ente è ancora il principale attore immobiliare: tranne in un paio di casi, l'IACP è proprietario del 20-30% delle unità (percentuale che sale al 60%, 70% nella zona nord della città).

Tabella I | Elenco, epoca di progettazione, estensione, e porzione di proprietà IACP sul totale, laddove (*) * il totale è da intendersi come il numero totale di unità immobiliari di edifici in cui sono presenti alloggi dell'IACP (fonti: 1- archivio IACP; 2 – archivio Comune di Catania; 3 – Padrenostro 2013; 4 - Salemi et al. 2013; 5- Mannino 2017; 6 – archivio STA progetti).

Nome	Epoca della pianificazione o progettazione	Estensione (ettari)	Unità immobiliari proprietà IACP sul totale (*)	Fonte
Edificio a corte su p.zza Spedini	Pre-II guerra mondiale	<1ha	2/125 (1,5%)	1, 3
Case su via Concordia	Pre-II guerra mondiale	<1ha	4/72 (5,5%)	1, 3
Edificio a Corte sul v.le M. Rapisardi	Pre-II guerra mondiale	<1ha	4/239 (1,5%)	1, 3
Complesso di via Nuovalucello	Immediato dopoguerra (ina-casa o fondi ESCAL)	<1ha	1/104 (1%)	1, 3
Villaggio via Pirandello (case a stella)	Immediato dopoguerra (ina-casa o fondi ESCAL)	4 ha	5/566 (1%)	1, 3, 4
Vill. S. Maria Goretti (per i post-alluvionati del 1951)	Immediato dopoguerra (ina-casa o fondi ESCAL)	15,3 ha	96/350 (27%)	1, 5
Complesso sul v.le Mario Rapisardi	Immediato dopoguerra (ina-casa o fondi ESCAL)	2,5 ha	10/200 (5%)	1, 3
Villaggio Sant'Agata (zia Lisa I)	Immediato dopoguerra (ina-casa o fondi ESCAL)	28,4 ha	157/1517 (11%)	1, 3
Villaggio di Nesima Superiore	Nuclei originari, immediato dopoguerra (ina-casa o fondi ESCAL); estensione post-167	48 ha	504/1690 (30%)	1, 3
Villaggio Dusmet	Immediato dopoguerra (ina-casa o fondi ESCAL)	9 ha	56/284 (20%)	1, 3
Complesso via Acquicella porto	Pre-167	1 ha	39/110 (35,5%)	1, 3
Complesso in via Forcile	Pre-167	3 ha	2/122 (1,5%)	1, 3
PdZ San Leone/San Berillo Nuovo	Pre-167 (fondi ESCAL)	47 ha	100/3363 (3%)	1, 3
PdZ Monte Po'	TBD	30 ha	373/1316 (28%)	1, 3
PdZ Librino (città satellite, piano di K. Tange)	Post-167	280 ha	1745/9277 (19%)	1, 2, 6
PdZ Zia Lisa II	Post-167	25 ha	263/978 (27%)	1, 3
PdZ Trappeto Nord	Post-167	48 ha	833/1163 (72%)	1
PdZ S. G. Galermo (via Balatelle)	Post-167	26 ha	365/615 (59%)	1

Complessivamente, la controversa gestione degli appalti ERP ha dato origine a edifici caratterizzati da una bassissima qualità costruttiva iniziale sia sotto il profilo energetico che strutturale. Per esempio, da una indagine approfondita condotta nell'ambito del progetto Horizon 2020 e-SAFE di un edificio 'campione' della produzione degli anni '60 – che utilizza uno schema tipologico e strutturale che si ripete identico in molti altri edifici ERP della città – emergono: la mancanza di isolamento termico nelle pareti esterne (costituite solo da non più di due strati di blocchi cavi con una cavità d'aria non ventilata), e in corrispondenza di tetto e solai; la presenza di molti ponti termici; una struttura in calcestruzzo armato di bassa qualità a causa di un diametro ridotto delle barre d'acciaio e una composizione del calcestruzzo inadatta.

Alla bassa qualità iniziale si aggiungono decenni di mancata manutenzione, anche solo ordinaria, a causa della malgestione dell'ente, la frammentazione proprietaria e i ridotti mezzi delle famiglie proprietarie di

ex-alloggi pubblici: le indagini condotte nell'ambito del progetto e-SAFE restituiscono un quadro preoccupante dello stato di conservazione di molta parte degli edifici.

4 | La faticosa resurrezione dell'IACP Catania

Dopo 12 anni di commissariamento ininterrotto, con la delibera n. 453 del 22 ottobre 2020, la Giunta Regionale siciliana nomina presidente dello IACP CT Angelo Sicali, già membro della Segreteria particolare della Presidenza della Regione. Circa un mese dopo, con il Decreto Presidenziale n. 724 del 2020, il Presidente della Regione Siciliana, Nello Musumeci, ratifica la costituzione del nuovo Consiglio di amministrazione (CdA). Entrambi i nuovi presidenti (quello della Regione, insediatosi nel 2017, e quello dello IACP CT) sono espressione della “vecchia” destra sociale siciliana, che si vuole cattolica, tradizionalista, legalitaria e antimafia.

Durante gli incontri formali, informali e le osservazioni condotte, le autrici hanno riscontrato una certa conformità nei modi in cui la nuova presidenza IACP CT si presenta all'opinione pubblica locale. Innanzitutto, viene evidenziata la scelta di un Direttore generale con un posizionamento politico “di sinistra”, a sottolineare un nuovo corso di gestione caratterizzato da criteri di selezione del personale che non fanno leva su scelte corporativiste e/o clientelari, ma sul merito. In secondo luogo, vengono più volte ribaditi i motti con cui narrare questo nuovo corso: «dare una casa alla povera gente» e «riportare le case popolari al centro»¹, intendendo non solo al centro del discorso pubblico e del governo del territorio, ma soprattutto all'interno dei confini della città consolidata, acquisendo e riqualificando immobili.

A questa nuova gestione corrisponde anche una maggiore chiarezza e trasparenza, rispetto agli anni passati, in merito ai numeri che caratterizzano il patrimonio dell'ente: IACP CT è proprietario di 8.500 alloggi a cui si aggiungono 600 locali UDA (uso diverso da abitazione), distribuiti su tutto il territorio della città metropolitana. Nel solo nel comune di Catania insistono 4859 alloggi, pari al 36% dell'intero patrimonio. Dal 1997 (anno in cui viene approvato l'ultimo piano vendita con la Legge 560/93), circa 3000 alloggi sono stati dismessi. Oggi IACP CT non ha intenzione di procedere con ulteriori vendite, se non di quegli alloggi residenziali definiti “di risulta” (ovvero ubicati in edifici in cui l'ente è proprietario di una o due unità). Piuttosto, l'ente intende acquisire, soprattutto a fronte di un'ampia domanda abitativa che, nel solo territorio di Catania, vede 3800 domande inevase in graduatoria.

Seppur approvata nel 2021, tale graduatoria si basa su domande pervenute nel 2015, in occasione dell'ultimo bando espletato dal Comune di Catania. Lo IACP, dunque, soprattutto a causa di un debolissimo coordinamento con gli uffici dell'amministrazione locale, non ha una precisa conoscenza di quanto la domanda di casa possa essere cambiata, aumentata o (con minore probabilità) diminuita negli ultimi dieci anni. Eppure, da un'analisi delle “liste d'attesa”, la nuova direzione ha evinto l'esistenza di due bisogni diversi: «La 1035 del '72 ti dice che se hai un reddito superiore a 15mila euro sei escluso. Questo significa che, se hai un reddito di 15mila euro, sei agli ultimi posti in graduatoria e non vieni chiamato. Eppure, c'è molta richiesta in questa fascia. Questo ci porta a dire che ci sono due bisogni diversi nella stessa graduatoria».

Per questa ragione, l'ente ha deciso di puntare su quelli che vengono definiti dal suo Presidente come i «nuovi modelli europei fortemente avanzati», quali il social housing. È del 2023 l'inaugurazione di 21 alloggi (finanziati con Programma Operativo FESR 2014/2020, di cui IACP CT è interamente proprietario e gestore) ricavati dalla riqualificazione di un vecchio edificio IPAB (Istituzione Pubblica Assistenza e Beneficenza Provvidenza E.S. Maria Del Lume), che ospiteranno la cosiddetta “zona grigia” della domanda abitativa: giovani coppie, donne vittime di violenza, anziani e famiglie con reddito dai 7000 ai 35000 euro annui².

A questa attenzione per una domanda sempre più diversificata, la cui precisa identificazione viene tuttavia rallentata dalle viscosità istituzionali del Comune nella gestione delle graduatorie, si affianca una politica di “razionalizzazione” delle risorse del patrimonio residenziale che si traduce in azioni specifiche contro i fenomeni dell'occupazione irregolare e della morosità. Con l'insediamento del nuovo CdA, trovano infatti applicazione le norme regionali di condono (LR 11/2002 e LR 8/2018) che permettono a tutti i soggetti che al 31 dicembre 2017 occupavano senza titolo un alloggio ERP di regolarizzare la propria posizione (purché in possesso dei requisiti). In circa tre anni (2021-2024), il numero degli alloggi occupati passa da 2269 a 1459. Escluse poche decine di unità abitative, si tratta di casi di regolarizzazione della propria posizione: «per le loro condizioni socioeconomiche, quasi tutti gli occupanti avrebbero diritto

¹ Citazioni riportate sia dalle trascrizioni delle interviste condotte dalle autrici al Presidente IACP CT Angelo Sicali, sia dalle note di campo registrate in occasione di osservazioni e incontri.

² Nei bandi regionali il reddito deve essere inferiore ai 25000 euro.

all'assegnazione. Probabilmente ce li troviamo in graduatoria al 2millesimo posto... e i tempi di attesa sono lunghi», sottolinea la direzione.

Altro discorso riguarda la morosità, che si attesta su numeri da capogiro, arrivando fino al 48%. Però, riportando le parole del Presidente, questo numero è un «dato drogato». Infatti, nel corso degli anni, tra gli assegnatari si è generata una pervasiva morosità dovuta a sanzioni riconducibili alla mancata autocertificazione reddituale (a fronte della quale l'ente ha attivato dal 2021 una convenzione con l'anagrafe tributaria che oggi permette di automatizzare l'acquisizione dei redditi). Ciò significa che la percentuale non descrive il numero di assegnatari morosi, ma il debito complessivo dello IACP CT. Per il risanamento del debito, l'ente ha quindi attivato quelli che vengono definiti come dei 'piani sociali di rateizzazione': «Un assegnatario che non ha mai pagato, ma ha presentato i redditi, in 20 anni ha un debito di 12mila euro. Un assegnatario che non ha mai pagato, e non ha mai presentato i redditi, ha un debito di 30mila euro. Ma se tu hai reddito zero, non puoi pagare 400 euro al mese. Quindi, proponiamo ai morosi di pagare 50 euro mensili per i primi 60 mesi, alla fine dei quali rinegoziamo». C'è da dire, però, che sebbene il 48% sia un numero che non descrive il fenomeno, la morosità tra gli assegnatari si attesta comunque su percentuali consistenti: secondo i dati forniti dall'ente, a fronte di un 50% che paga regolarmente e un 20% che oscilla tra periodi di regolarità e ritardi, esiste un 30% di stabile morosità.

Per questa ragione, IACP CT ha deciso di diversificare le sue strategie di 'aggressione' alla morosità attraverso azioni volte a modificare la percezione dell'ente tra gli abitanti delle case popolari. Per non essere visto come semplice 'esattore', ad esempio, l'ente

- si è fatto promotore negli ultimi mesi di progetti di arte pubblica nei quartieri di Nesima (in collaborazione con l'associazione Policromia nell'ambito del progetto *Re-write your city*) e di Librino (in collaborazione con la Fondazione Fiumara d'Arte);
- ha sperimentato l'approccio del co-design per l'intervento di riqualificazione sismico-energetica della palazzina H nel complesso residenziale di via Acquicella porto, intervento-pilota del progetto Horizon 2020 e-SAFE in collaborazione con l'Università di Catania;
- ha in programma di attivare sedi di portierato sociale nei quartieri ERP, anche attraverso l'impiego di volontari del SCN (Servizio Civile Nazionale).

Ma non solo. A queste strategie si sta accompagnando un piano di interventi che non ha precedenti dagli anni '90. Attualmente, i 'lavori in corso' dello IACP CT ammontano ad una spesa di 48 milioni di euro in tutta la città metropolitana, di cui 28 milioni nella sola città di Catania. Si tratta per lo più di interventi di manutenzione straordinaria (la maggior parte dei quali prevede l'efficientamento energetico e l'adeguamento sismico degli edifici), nonché interventi di messa in sicurezza e somma urgenza. Anche grazie all'assunzione di un nuovo Direttore dell'area tecnica e all'impiego di tecnici con contratti a progetto, IACP CT è riuscito, negli ultimi anni, a velocizzare la sua capacità di intervento raddoppiando il numero degli accordi quadro con le imprese (da due nel 2020 a quattro dal 2021) e attivando un minimo di 8 e un massimo di 16 cantieri in contemporanea. A questo raddoppiamento corrisponde anche un necessario aumento della spesa (da 900 mila a 1 milione e 600 mila euro), che ricade nella sua totalità a bilancio dell'ente. Analizzando il documento che riporta lo stato dell'arte dei lavori in corso, si evince che:

- Nella città di Catania, sono in corso 13 milioni e 600mila euro di lavori finanziati da PNRR e Fondo Complementare, e 14 milioni e 700 mila euro di interventi finanziati con l'uso di risorse a bilancio e Fondi Gescal (circa 2 milioni);
- Nella città metropolitana, sono in corso 15 milioni e 200 mila lavori finanziati da PNRR e Fondo Complementare, e 5 milioni da risorse a bilancio.

Pur avanzando numerose richieste per le agevolazioni fiscali previste dal cosiddetto Superbonus 110%, l'ente non è riuscito in questi anni a condurre in porto nessun intervento di riqualificazione sismico-energetica legato a tale misura (per approfondimenti, Saija, Li Destri Nicosia, Pavone 2024).

5 | Considerazioni finali

Da quanto scritto sopra, emerge il quadro di un ente pubblico che, dopo anni di malgoverno e scandali, è riuscito a riconquistare quella che, ad oggi, sembra essere una virtuosità d'azione.

A fronte del quadro che emerge sia analizzando lo stato dei quartieri ERP a Catania prima del nuovo corso dello IACP CT, sia guardando alle progettualità attuali e future espresse dall'ente, è possibile individuare una serie di ambiti di riflessione e azione che meriterebbero ulteriori approfondimenti al fine di migliorare e progettare il patrimonio abitativa pubblica. Nello specifico, intendiamo concentrarci su quelle che, da una prospettiva locale, ci sembrano essere tre specifiche limitazioni e insidie.

Innanzitutto, emerge il quadro di un ente che soffre delle viscosità istituzionali che caratterizzano quello che dovrebbe essere uno dei suoi più stretti alleati: l'amministrazione locale di Catania. La mancanza di

coordinamento tra le diverse direzioni (Direzione Patrimonio, Direzione Servizi sociali, etc.), e tra queste e lo IACP CT, genera effetti di rallentamento sia nell'interpretazione dei cambiamenti che riguardano la domanda abitativa nel territorio comunale, sia (e di conseguenza) nella velocità e nell'adeguatezza di una risposta al bisogno di casa. Di fatto, la titolarità della politica abitativa rimane in capo ai Comuni e coinvolge gli IACP solo in qualità di proprietari.

In secondo luogo, sebbene IACP CT appaia come un ente virtuoso, stenta a manifestare una particolare capacità di innovazione. O, per lo meno, non quanto sarebbe necessaria. Se si considera il punto di partenza da cui la nuova stagione dell'ente muove i primi passi, è indubbio il riconoscimento del suo sforzo a tagliare i ponti con una certa *path-dependency*. Tuttavia, specie osservando le azioni che riguardano i tentativi di instaurare un rapporto di fiducia con gli assegnatari, gli strumenti adottati sembrano ancora caratterizzati da un mancato riconoscimento sia dell'*agency* di chi abita i quartieri popolari, sia del loro potenziale contributo alla cura del patrimonio residenziale. Per entrare nel merito, entrambi i progetti di arte pubblica sopra menzionati sono stati condotti attraverso modalità più *top-down* che *bottom-up*, vedendo l'ente più impegnato nella comunicazione pubblica locale che nel sostanziale coinvolgimento dei residenti nei processi decisionali. Infine, emerge il quadro di un ente che, nonostante sia in grado di far fronte ad interventi che gravano sul suo bilancio, finanzia la maggior parte dei suoi interventi di manutenzione straordinaria ed riqualificazione sismico-energetica facendo fronte a fondi "eccezionali" quali il PNRR e il Fondo Complementare, e lamentando una lampante impossibilità ad accedere a strumenti di natura finanziaria di stampo neoliberale, che vedono un sempre più ingombrante ruolo dell'attore privato nel decidere le sorti delle politiche abitative. Sebbene non si abbiano dati a conferma, è possibile ipotizzare che le difficoltà di accesso alle agevolazioni fiscali previste dal Superbonus 110% da parte dello IACP CT possano anche dipendere da una prospettiva di 'ritorno degli investimenti' considerata poco appetibile dagli attori del settore edile.

Per concludere, il caso di Catania getta luce su un contesto in cui, nonostante i rapidi e notevoli passi avanti da parte di un ente pubblico che nelle sue buone intenzioni sembra voler recuperare una postura che ricorda l'ormai passata stagione politica di stampo social-democratico, la questione abitativa si manifesta in tutta la sua complessità. Una complessità in cui apprendimento istituzionale, innovazione, capacità d'ingaggio e contrasto alla finanziarizzazione della casa richiedono uno sforzo di integrazione a cui la disciplina non può sottrarsi.

Riferimenti bibliografici

- Belotti, E. (2021). Socializzazione della finanza o finanziarizzazione del sociale? La mercatizzazione dell'edilizia sociale in Lombardia e il caso del Sistema Integrato di Fondi. *Rassegna Italiana di Sociologia*, 62(3), 637-669.
- Bricocoli, M. (2017). La casa come servizio? Temi e questioni dell'azione pubblica sotto osservazione. *Tracce urbane. Rivista italiana transdisciplinare di studi urbani*, (1).
- Bricocoli, M., Sabatinelli, S., & Savoldi, P. (2021). Innovating local housing policies in a country of homeowners. Insights from an Italian affluent medium-sized city. *Urban Research & Practice*, 14(5), 560-575.
- Bricocoli, M., Calafati, L., Cois, E., De Vidovich, L. R., Filandri, M., Peverini, M., ... & Viganò, F. (2022). Abitare. Estrazione di rendita e spazio urbano. In *Prima i fondamentali. L'economia della vita quotidiana tra profitto e benessere*. (pp. 301-348). Fondazione Giangiacomo Feltrinelli.
- Caciagli M. (1977). *Democrazia Cristiana e potere nel Mezzogiorno. Il sistema democristiano a Catania*, Guaraldi, Firenze.
- Cognetti, F., & Delera, A. (2017). *For Rent. Politiche e progetti per la casa accessibile a Milano*. MIMESIS edizioni.
- Di Biagi, P. (Ed.). (2001). *La grande ricostruzione: Il piano Ina-Casa e l'Italia degli anni Cinquanta*. Donzelli Editore.
- De Pieri F. (2013). La legge 167ne i ceti medi, in *Territorio* 64(1), pp. 75-81.
- Bonomo B. et al. (a cura di, 2014). *Storie di case. Abitare l'Italia del boom*, Donzelli.
- Esposito, E., & Punziano, G. (2020). Editoriale-Abitare la crisi della casa: strategie e significati dell'informalità abitativa in Italia. *Argomenti*, (15), 7-16.
- Esposito, A. A. (2023). Le case degli altri: la turistificazione del centro di Napoli e le politiche pubbliche al tempo di Airbnb.
- Fava C. (1992), *La mafia comanda a Catania 1960-1991*, Bari, Laterza.
- Filandri, M., & Pauli, G. (2018). La finanziarizzazione del bene casa: accesso al credito e disuguaglianze sociali. *Quaderni di sociologia*, (76), 81-105.

- Mannino F. (2017). Disastri, trasformazioni urbane e nuovi affari: l'alluvione del 1951 e la nascita del quartiere Santa Maria Goretti a Catania, in *Siculorum Gymnasium*, disponibile on-line http://www.siculorum.unict.it/uploads/articles/257_013%20Mannino.pdf
- Padrenostro S. (2013). *Catania costruita nel rinnovamento del moderno*, EdilStampa, Roma.
- Salemi A., Moschella A., Mondello A. (2016). Ripensare strategie e soluzioni tecniche per la riqualificazione del costruito: i quartieri INA-CASA a Catania, in Guida A., Pagliuca A. (A cura di), *Atti del convegno Colloqui.AT.e 2016. MATER(i)A. Materials, Architecture, Technology, Energy/Environment, Reuse (Interdisciplinary), Adaptability*. Gangemi Editore, Roma.
- Santangelo, A. (2020). Povertà energetica ed edilizia residenziale pubblica. Possibili azioni per nuove politiche abitative a partire dal ruolo attivo degli utenti. In *Atti della XXII Conferenza Nazionale SIU. L'urbanistica italiana di fronte all'Agenda* (Vol. 2030, pp. 289-294).

Vie dell'invecchiamento attivo in Italia: prospettive e disparità regionali del *senior cohousing*

Federica Serra

Politecnico di Torino

DAD – Dipartimento di Architettura e Design

Email: federica.serra@polito.it

Giulia Milani

Email: giulia.milani@studenti.polito.it

Abstract

Rispetto alle proiezioni future, nel 2050 l'Italia si troverà in cima alla lista dei paesi europei con la popolazione più anziana, infatti gli over 65 saranno più di un terzo della popolazione nazionale. Questo rapido invecchiamento demografico avrà un impatto significativo sull'economia nazionale, spingendo verso la ricerca di nuovi modelli abitativi, come il *senior cohousing*, per ridurre i costi dei servizi condivisi e migliorare la qualità della vita degli anziani.

Attualmente, infatti, le condizioni abitative degli anziani in Italia sono critiche, in particolare nelle aree rurali e nelle regioni del Mezzogiorno, che presentano una predisposizione maggiore rispetto agli altri paesi europei alla proprietà privata dell'abitazione di residenza.

Per queste ragioni l'Italia si trova in ritardo nello sviluppo di progetti innovativi di housing. La ricerca indaga, attraverso l'analisi di casi studio, la distribuzione di questo fenomeno in tutta la penisola identificando come il contesto regionale e le sue politiche influenzino l'efficacia del modello europeo di *senior cohousing*. Emerge, in conclusione, che le prime iniziative sviluppatesi in Italia sono sporadiche e possono essere considerate come eventi isolati dal basso piuttosto che esperienze implementate sistematicamente, esse però potrebbero fungere da catalizzatore per una maggiore consapevolezza riguardo alla necessità di nuove forme di alloggio per gli anziani, che migliorino la loro qualità di vita, autonomia e integrazione sociale, stimolando così un'ulteriore adozione diffusa di tali modelli in tutto il paese.

Parole chiave: abitare, anziani, cohousing, welfare

1 | Inquadramento

1.1 | Un Paese che invecchia

L'invecchiamento della popolazione negli ultimi decenni è un fenomeno dai risvolti sociali ed economici senza precedenti. Secondo le proiezioni demografiche, infatti, entro il 2050 il numero di cittadini europei over 65 aumenterà del 40% mentre quelli over 85 raddoppierà a fronte di una popolazione complessiva pressoché costante rispetto ai valori pre-pandemici (European Union, 2020).

L'Italia, già attualmente uno dei paesi più anziani al mondo, vedrà nei prossimi trent'anni un aumento degli over 65 tale da raggiungere il 35% della popolazione nazionale. D'altro canto, questa tendenza demografica sta già causando consistenti impatti sull'economia nazionale; al fine di garantire standard adeguati di welfare per la popolazione anziana, sono infatti necessarie numerose azioni sul bilancio pubblico. I dati aggiornati Eurostat (European Union, 2024) mostrano che nel panorama europeo l'Italia è il primo paese per la spesa pubblica rivolta agli anziani in rapporto al PIL nazionale con il 13,7% investito in tal senso nel 2022.

Nei paesi maggiormente soggetti all'invecchiamento si verifica, inoltre, una costante riduzione del numero dei cittadini in età lavorativa; in Italia il rapporto di dipendenza previsto per il 2050 si aggira intorno al 65%, ciò indica che per ogni persona over 65 nel nostro paese ci saranno meno di due lavoratori economicamente attivi di età compresa tra i 20 e il 64 anni. Questo progressivo sbilanciamento tra la parte attiva e passiva della popolazione ha importanti risvolti anche nella qualità della vita degli anziani stessi, peggiorata anche a causa della riduzione del reddito e della mancanza di supporto familiare. Tradizionalmente, infatti, l'assistenza domestica degli anziani autonomi era fornita all'interno delle strutture familiari ma i cambiamenti della società contemporanea, come l'aumento delle coppie con meno di due figli e delle attività lavorative per la componente femminile dei nuclei familiari, stanno progressivamente inducendo alla necessità di supporti esterni, spesso a pagamento (Melchiorre et al., 2021).

1.2 | Le condizioni abitative degli anziani attivi in Italia tra consuetudine e innovazione

Nel quadro complessivo della qualità della vita della popolazione anziana le condizioni abitative ricoprono un ruolo sempre più centrale non solo nel dibattito scientifico ma anche in quello politico e delle istituzioni sanitarie. Dal quaderno «Global age-friendly cities: a guide» pubblicato dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (WHO, 2007), emerge come l'ambiente urbano e architettonico sia fondamentale nelle politiche di sostegno agli anziani (Annear et al., 2014; Arup, 2019; Davey et al., 2004; Sarlo et al., 2021; Sarlo et al., 2019). Questo tema è strettamente connesso al concetto di *aging-in-place* (Andrews e Philips, 2004), superando l'idea di progetti limitati all'eliminazione delle barriere fisiche domestiche, per includere invece la popolazione anziana fin dalle prime fasi di progettazione dello spazio in cui dovranno vivere.

Tuttavia, in Italia, le condizioni abitative degli anziani pongono diverse sfide. Secondo i dati ISTAT, il 93% delle coppie over 65 senza figli e l'88% delle persone sole over 65 vivono in case di proprietà. Lo studio «In-Age»¹ (Martinelli et al., 2021) mostra una correlazione tra il possesso della casa e la durata della permanenza nell'abitazione, con molti proprietari che vi risiedono per oltre vent'anni, nonostante metà di loro incontri difficoltà economiche nella gestione della casa. La distribuzione geografica di questo fenomeno vede una percentuale minore di case di proprietà nel Nord Italia urbano rispetto al Centro-Sud e alle aree rurali, dove supera i due terzi degli intervistati. Il «2° Rapporto sulle condizioni abitative degli anziani in Italia» (Felasca, 2015) rivela che oltre metà degli alloggi abitati da anziani ha più di 50 anni e un quarto è in condizioni mediocri o pessime. Inoltre, il 7% delle abitazioni manca di riscaldamento, il 55% è sovradimensionato, e circa il 60% degli edifici con più di due piani è privo di ascensore². Questi dati evidenziano una bassa qualità media del patrimonio edilizio in cui vivono gli anziani su cui gli stessi non riescono a intervenire a causa delle difficoltà economiche contemporanee (reddito annuo mediano di 22.388 € nel 2021)³.

Alla luce di queste condizioni, è necessaria l'implementazione di modalità innovative di abitare che migliorino le condizioni abitative e sociali degli anziani, riducendo le disuguaglianze sociali intergenerazionali. Negli anni Settanta, l'attenzione era rivolta prevalentemente alla componente sanitaria, con strutture residenziali per anziani non autosufficienti (Residenze assistite, Residenze socioassistenziali). Solo negli anni Ottanta, con l'introduzione del concetto di *Group Homes*, si iniziò a considerare i bisogni fisici ed emotivi degli anziani, spostando la malattia in secondo piano e ponendo le basi per strutture comunitarie a diversi gradi di indipendenza, *Independent Living Facilities* (Giunco, 2014)⁴.

Mentre in Italia, la Legge 833/1978 introduceva le RSA (Residenze socioassistenziali), in Danimarca, nel 1976, il governo delegò la gestione dei servizi di comunità alle municipalità. Dieci anni dopo, con il «Danish Act on Housing for the Elderly» (*Eldreboligloven*), vietò la costruzione di nuove strutture assistenziali medicalizzate, promuovendo invece forme abitative indipendenti integrate nel tessuto urbano e servite da sistemi di welfare domiciliare.

In questo contesto negli anni Sessanta nacquero i primi modelli di *senior cohousing* che dalla Danimarca iniziarono a diffondersi nel Nord Europa e nei paesi anglofoni. Recentemente, l'invecchiamento della popolazione ha stimolato nuove sperimentazioni internazionali di abitare condiviso per anziani sia alla scala architettonica sia in rapporto a piani e politiche pubbliche come il «Plan de la Vivienda de Barcellona», che mira a garantire residenze accessibili e adatte alle necessità degli anziani, promuovendo l'autonomia personale e dinamiche partecipative intergenerazionali (Cocco, 2011).

Ad oggi l'Italia si trova in una fase iniziale nello sviluppo dei progetti di *senior cohousing* con un evidente ritardo rispetto ad altre nazioni europee. Per queste ragioni, dopo aver illustrato il contesto attorno al quale il fenomeno si struttura, la seconda parte della ricerca intende comprendere, attraverso un'indagine di casi studio locali, quali siano le geografie nazionali attorno a questo recente fenomeno.

¹ I dati riportati si riferiscono che l'indagine «sul campo è stata svolta a mezzo di interviste in presenza a 120 anziani, sulla base di un questionario semi-strutturato. Le interviste sono state effettuate nel periodo marzo-dicembre 2019 in tre città italiane di media grandezza (Brescia, Ancona e Reggio Calabria, per un complesso di 72 interviste, 24 in ciascuna città) e in tre aree interne selezionate tra quelle identificate dalla Strategia Italiana Aree Interne del 2014 (Oltrepò Pavese, Basso Appennino Anconetano-Pesarese e Area Greca di Calabria, per un complesso di 48 interviste, 16 in ciascuna area)». Per approfondire: Martinelli, F., Cilio, A., Vecchio Ruggeri, S. (2021), *Ageing in place e contesto abitativo. I condizionamenti dell'ambiente costruito sulla qualità della vita e sui rischi di isolamento degli anziani fragili che invecchiano soli a casa propria: barriere, mobilità, socialità*, in DASTU Working Paper Series, n. 06/2021 (LPS.20).

² I dati estratti derivano da un rapporto più completo che descrive i dati relativamente anche alle classi di grandezza dei comuni e alla localizzazione geografica. Per approfondire: Felasca, C. (a cura di, 2015), *2° Rapporto sulle condizioni abitative degli anziani in Italia che vivono in case di proprietà*. Auser Nazionale. Abitare e anziani. GGIL_SPI Roma, Roma.

³ ISTAT, Popolazione e famiglie, Condizioni economiche delle famiglie e disuguaglianze, Reddito familiare, Reddito netto, <http://dati.istat.it>

⁴ Il report offre un'interessante "literature review" rispetto alla terminologia descrittiva degli alloggi per anziani e alla sua introduzione in letteratura. Per approfondire: Giunco, F. (2014), *Abitare leggero. Verso una nuova generazione di servizi per anziani. L'housing sociale in Italia*. Carocci, Roma, pp. 28-35.

2 | Geografie del *senior cohousing* in Italia: Dalle politiche regionali alle forme organizzative

Nel tentativo di comprendere le geografie dei *cohousing* destinati alla popolazione anziana in Italia, la ricerca ha rintracciato 34 iniziative concrete (Figura 1) ritenute rilevanti nel panorama nazionale. I casi selezionati sono stati poi inseriti all'interno del quadro delle politiche regionali di tipo sociale introdotte e analizzate dalla ricerca di Federico Pennestrì, Nicola Pasini e Rebecca Sergi (Pennestrì et al. 2022) al fine di comprendere eventuali coerenze e differenze tra le politiche regionali e la prassi, spesso frutto di iniziative spontanee dal basso.

Questa selezione di esperienze, scelte tra quelle riportate nella letteratura scientifica come esempi rilevanti in relazione alle pratiche *senior*, non si pone l'obiettivo di fornire un quadro completo delle pratiche italiane, al momento impossibile da costruire nella varietà degli elementi, quanto di descrivere modalità di azione e di intervento che possano ispirare nuove esperienze di questo tipo.

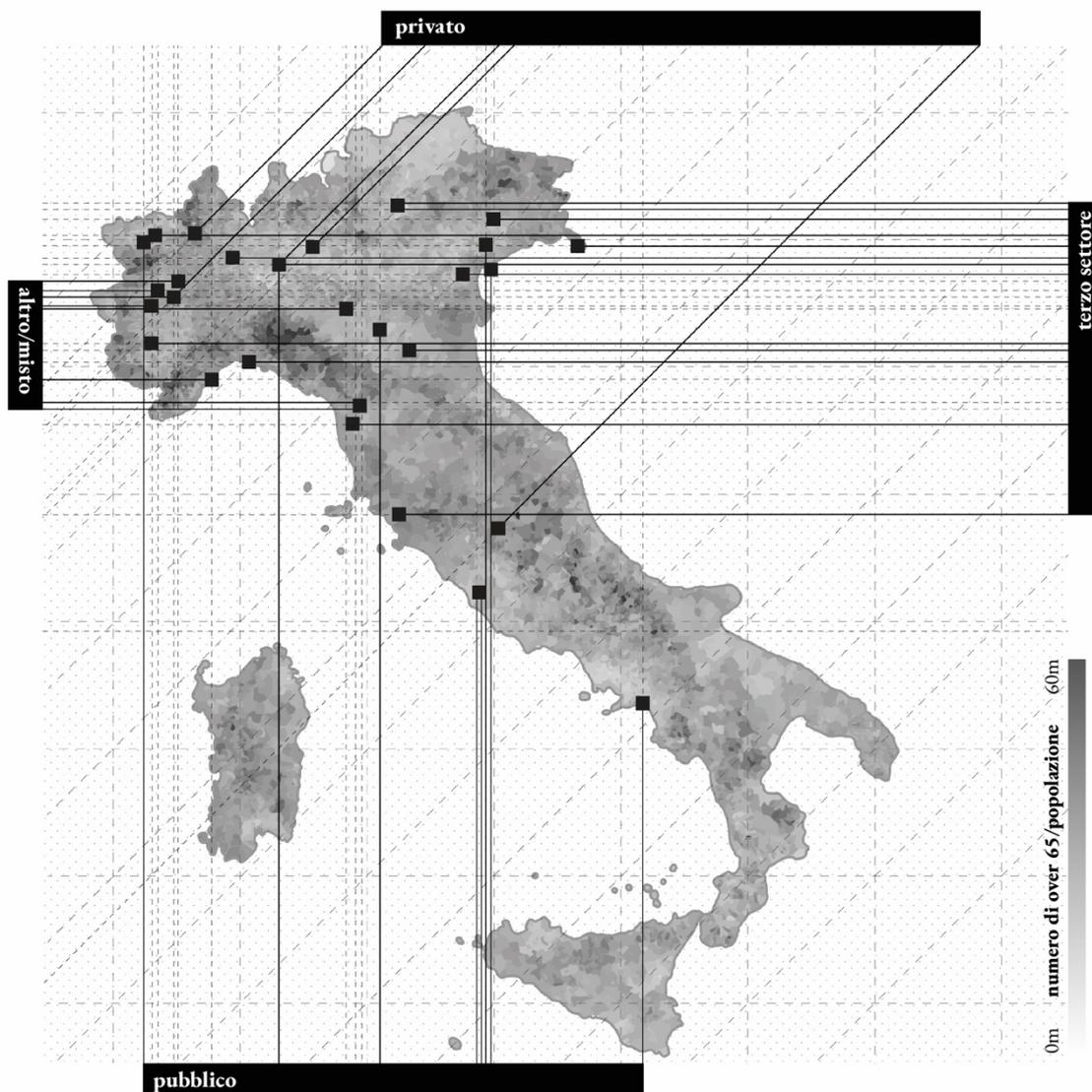


Figura 1 | Distribuzione dei casi studio. Fonte: elaborazione delle autrici.

2.1 | I casi studio selezionati

Nel quadro delle iniziative selezionate, il Piemonte spicca come la regione con il maggior numero di progetti (8), seguito da Lombardia e Toscana con 4 esempi ciascuna e Veneto ed Emilia-Romagna con 3. Successivamente, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli Venezia-Giulia, Liguria e Lazio presentano 2 casi per regione, mentre Umbria e Campania annoverano un solo caso ciascuna, rispetto all'indagine condotta.

Nella gestione⁵ dei 34 servizi di coabitazione per anziani, emerge una stretta collaborazione tra le diverse entità locali coinvolte, che includono sia soggetti pubblici che privati, cooperative, organizzazioni no-profit, gruppi di volontariato, aziende commerciali e aziende sociosanitarie locali. Questa eterogeneità è favorita dalle istituzioni a livello locale, come singoli comuni o consorzi, e dalle normative territoriali o provinciali, che regolano gli investimenti, l'accreditamento e le autorizzazioni necessarie. Le cooperative sociali, le associazioni no-profit e le organizzazioni di volontariato o religiose mostrano un notevole impegno nella promozione di questo modello abitativo, con 13 iniziative identificate che rappresentano la maggioranza delle proposte del campione. La collaborazione tra enti pubblici e privati ha portato a risultati positivi in ben 8 casi, sottolineando l'importanza di una sinergia tra attori di diversa natura. Solo 8 iniziative, invece, sono state interamente condotte dal settore pubblico, suggerendo una possibile esitazione o limitata capacità delle amministrazioni pubbliche nell'affrontare autonomamente tali progetti. Infine, il settore privato ha realizzato in autonomia unicamente 5 progetti, spesso mirati a una clientela con maggiori risorse economiche e interessata a soluzioni abitative innovative e di alta qualità.

2.2 | Descrizioni regionali

L'analisi, che incrocia i dati statistici sulla condizione sociale e abitativa degli anziani nella regione, i dati di localizzazione e delle modalità di gestione dei casi studio e la presenza del *cohousing* tra le politiche regionali di tipo sociale, evidenzia la complessità e la diversità delle dinamiche operative e istituzionali presenti nelle varie regioni italiane, in sintesi nella seguente tabella (Tabella 1).

Tabella I | Quadro comparativo regionale delle politiche di condivisione abitativa in rapporto alla ricerca svolta e ai parametri regionali sull'invecchiamento attivo – * le colonne riportano i dati dell'articolo (Pennestrì et al. 2022).

Regione	Parametri statistici regionali		Dati dalla ricerca		Menzione del <i>cohousing</i> in Piani regionali sociali o sociosanitari o in atti pubblici *	Caratteri delle indicazioni e politiche regionali sul <i>cohousing</i> *
	Dati demografici	Dati abitativi	N. casi	Attori coinvolti		
Valle d'Aosta	% anziani su popol. totale 25% reddito medio over 65 soli 17.597 €	% anziani in case di proprietà 41,4% % media alloggi inadeguati 52,5%	2	pubblico; terzo settore	Piano regionale per la salute e il benessere sociale 2011-2013 – non menzionato Comunicazione ufficiale ANSA disponibile sul sito della Regione Valle d'Aosta	Attori coinvolti: nessuna indicazione Avanzamento: proposta non ancora approvata Destinatari diversi: non specificato
Piemonte	% anziani su popol. totale 27% reddito medio over 65 soli 16.210 €	% anziani in case di proprietà 43,4% % media alloggi inadeguati 45,6%	8	pubblico, terzo settore, altro	Il Patto per il sociale della Regione Piemonte 2015-2017. Un percorso politico partecipato – non menzionato Regione Piemonte, Istituto di Ricerche Economiche e Sociali per il Piemonte, 2018, «Piano d'azione per la salute mentale».	Attori coinvolti: autonomia organizzativa dopo l'autorizzazione Avanzamento: formale invito alla sperimentazione Destinatari diversi: possibile cohousing intergenerazionale
Liguria	% anziani su popol. totale 29% reddito medio over 65 soli	% anziani in case di proprietà 47,7% % media alloggi inadeguati	2	terzo settore; altro	Piano sociosanitario regionale per il triennio 2017/2019 non menzionato	Nessuna indicazione

⁵ Per la catalogazione dei casi studio rispetto alle modalità di gestione le autrici hanno condotto una ricerca mirata per ogni caso studio online e hanno raccolto le informazioni dai siti web delle singole strutture, ove presenti, oppure da articoli e report dove venivano citate le istituzioni che le gestiscono strutturando una tabella comparativa che, per brevità, non è riportata.

	13.776 €	47,2%				
Lombardia	% anziani su popol. totale 24% reddito medio over 65 soli 21.611 €	% anziani in case di proprietà 38,0% % media alloggi inadeguati 43,7%	4	pubblico, terzo settore, privato	Piano sociosanitario integrato lombardo 2019-2024 - menzionato	Attori coinvolti: coordinamento con regione nell'attività Avanzamento: formale invito alla sperimentazione Destinatari diversi: non specificato
P.A Trento	% anziani su popol. totale 24% reddito medio over 65 soli 19.149 €	% anziani in case di proprietà 38,5% % media alloggi inadeguati 58,4%	2	terzo settore	Legge provinciale sulle politiche sociali 7 Agosto 2007, n. 32 (Testo aggiornato al 28 Maggio 2021) – non menzionato Servizio Politiche Sociali – Catalogo dei servizi socioassistenziali. 2020	Attori coinvolti: sinergia tra comuni e Provincia Autonoma Avanzamento: regolamentazione più o meno dettagliata Destinatari diversi: possibile cohousing intergenerazionale
P.A Bolzano	% anziani su popol. totale 21% reddito medio over 65 soli 25.262 €	% anziani in case di proprietà 36,8% % media alloggi inadeguati 47,8%	-	-	Piano sociale provinciale 2007-2009 non menzionato Delibera 30 luglio 2019, n. 667. «Accompagnamento e assistenza abitativa per anziani – revoca della deliberazione 7 marzo 2017, n. 254 (modificata con delibera n. 781 vom 13 novembre 2020)	Attori coinvolti: gestione di tipo municipale Avanzamento: regolamentazione più o meno dettagliata Destinatari diversi: possibile per non autosufficienti
Veneto	% anziani su popol. totale 24% reddito medio over 65 soli 17.801 €	% anziani in case di proprietà 40,0% % media alloggi inadeguati 56,6%	3	pubblico; terzo settore	Piano sociosanitario regionale 2019-2023 – non menzionato Delibera di giunta regionale n. 1462/2013, «Progetto sperimentale di housing e co-housing sociale a favore di famiglie in situazione di disagio e soprattutto con figli minori e di nuclei familiari composti da persone anziane sole ed autosufficienti a rischio di isolamento e marginalità sociale»	Attori coinvolti: cooperative sociali iscritte ad elenchi regionali Avanzamento: sperimentazione avviata su due province Destinatari diversi: possibile cohousing intergenerazionale
Friuli-Venezia-Giulia	% anziani su popol. totale 27% reddito medio over 65 soli 14.975 €	% anziani in case di proprietà 43,3% % media alloggi inadeguati 56,8%	2	terzo settore	Piano sociale e sociosanitario regionale 2010-2012 – non menzionato Linee guida per la predisposizione del Piano di zona 2012	Attori coinvolti: coordinamento con regione nell'attività Avanzamento: formale invito alla sperimentazione Destinatari diversi: non specificato

Emilia-Romagna	% anziani su popol. totale 25% reddito medio over 65 soli 18.994 €	% anziani in case di proprietà 42,9% % media alloggi inadeguati 51,0%	3	pubblico, terzo settore, altro	Piano sociale e sanitario della Regione Emilia-Romagna 2017-2019 – non menzionato Comunicato stampa della giunta della Regione Emilia-Romagna, 2018	Attori coinvolti: nessuna indicazione Avanzamento: formale invito alla sperimentazione Destinatari diversi: possibile per non autosufficienti
Toscana	% anziani su popol. totale 26% reddito medio over 65 soli 17.905€	% anziani in case di proprietà 45,3% % media alloggi inadeguati 55,1%	4	pubblico, altro	Piano sanitario sociale integrato regionale 2018-2020 - menzionato	Attori coinvolti: coordinamento tra enti locali e regione nell'attività Avanzamento: formale invito alla sperimentazione Destinatari diversi: non specificato
Lazio	% anziani su popol. totale 23% reddito medio over 65 soli 22.465 €	% anziani in case di proprietà 39,2% % media alloggi inadeguati 40,3%	2	pubblico	Piano sociale regionale denominato «Prendersi cura, un bene comune (2019)» - menzionato	Attori coinvolti: coordinamento con regione nell'attività Avanzamento: formale invito alla sperimentazione Destinatari diversi: possibile cohousing intergenerazionale
Umbria	% anziani su popol. totale 27% reddito medio over 65 soli 22.465 €	% anziani in case di proprietà 47,4% % media alloggi inadeguati 54,6%	1	privato	Piano sociale regionale 2017-2019 - menzionato	Attori coinvolti: sinergia tra comuni e Regioni Avanzamento: formale invito alla sperimentazione Destinatari diversi: non specificato
Marche	% anziani su popol. totale 26% reddito medio over 65 soli 21.145 €	% anziani in case di proprietà 45,6% % media alloggi inadeguati 57,3%	-	-	Piano sociale regionale 2019-21 non menzionato Consiglio regionale delle Marche, Atti approvati dall'Assemblea legislativa di mercoledì 27 febbraio 2019	Attori coinvolti: nessuna indicazione Avanzamento: formale invito alla sperimentazione Destinatari diversi: possibile cohousing intergenerazionale
Abruzzo	% anziani su popol. totale 26% reddito medio over 65 soli 19.908 €	% anziani in case di proprietà 43,7% % media alloggi inadeguati 55,6%	-	-	Piano sociale regionale 2016-2018 (prorogato fino al 31.12.2020) non menzionato Progetto di legge del novembre 2016, «Norme in materia di cohousing a tutela delle persone anziane»	Attori coinvolti: autonomia organizzativa dopo l'autorizzazione Avanzamento: proposta non ancora approvata Destinatari diversi: possibile cohousing intergenerazionale

Molise	% anziani su popol. totale 27%	% anziani in case di proprietà 44,6%	-	-	Schema di piano sociale regionale 2020-2022 non menzionato	Attori coinvolti: gestione a carico delle associazioni di volontariato
	reddito medio over 65 soli 17.905 €	% media alloggi inadeguati 63,5%			Progetto di legge regionale n. 92 (12 ottobre 2019), «Norme in materia di co-housing a tutela delle persone anziane»	Avanzamento: proposta non ancora approvata
						Destinatari diversi: non specificato
Campania	% anziani su popol. totale 21%	% anziani in case di proprietà 39,5%	1	pubblico	Piano sociale della Regione Campania 2019-2021 – non menzionato	Attori coinvolti: nessuna indicazione
	reddito medio over 65 soli 22.373 €	% media alloggi inadeguati 52,1%			Consiglio regionale della Campania, seduta della VI Commissione consiliare permanente, 2017	Avanzamento: proposta non ancora approvata
						Destinatari diversi: possibile cohousing intergenerazionale
Basilicata	% anziani su popol. totale 25%	% anziani in case di proprietà 43,2%	-	-	Piano regionale della salute e dei servizi alla persona 2018-2020 non menzionato	Attori coinvolti: autonomia dopo l'autorizzazione, ma sinergia tra comuni e Regione
	reddito medio over 65 soli 14.639 €	% media alloggi inadeguati 56,9%			Delibera di giunta regionale n. 194/2017, «Manuale per l'autorizzazione dei servizi e delle strutture pubbliche e private che svolgono attività socio-assistenziali e socio-educative»	Avanzamento: regolamentazione più o meno dettagliata
						Destinatari diversi: non specificato
Puglia	% anziani su popol. totale 24%	% anziani in case di proprietà 40,4%	-	-	IV Piano regionale delle politiche sociali 2017-2020 – non menzionato	Attori coinvolti: autonomia organizzativa dopo l'autorizzazione
	reddito medio over 65 soli 14.826 €	% media alloggi inadeguati 46,5%			Deliberazione di giunta regionale n. 2235, 28 novembre 2019, «Legge Regionale 5 luglio 2019, n. 31 – Promozione della cultura dell'abitare sociale. Criteri di riparto e modalità di assegnazione delle risorse per il finanziamento di progetti pilota di coabitazione sociale»	Avanzamento: indicazione di nuovi metodi
						Destinatari diversi: possibile cohousing intergenerazionale
Calabria	% anziani su popol. totale 24%	% anziani in case di proprietà 41,3%	-	-	Piano sociale regionale 2020-2022 (bozza del 31 agosto 2020). non menzionato	Attori coinvolti: sinergia tra comuni e Regioni
	reddito medio over 65 soli 14.349 €	% media alloggi inadeguati 61,7%			Legge regionale 16 maggio 2018, n. 12, «Norme in materia di salute, promozione e valorizzazione dell'invecchiamento attivo»	Avanzamento: formale invito alla sperimentazione
						Destinatari diversi: possibile cohousing intergenerazionale

Sicilia	% anziani su popol. totale 23% reddito medio over 65 18.900 €	% anziani in case di proprietà 42,2% % media alloggi inadeguati 55,6%	-	-	Il Servizio sociosanitario regionale: Piano delle azioni e dei servizi sociosanitari e del sistema unico di accreditamento dei soggetti che erogano prestazioni sociosanitarie – non menzionato	Nessuna indicazione
Sardegna	% anziani su popol. totale 27% reddito medio over 65 16.579 €	% anziani in case di proprietà 41,0% % media alloggi inadeguati 54,7%	-	-	Piano regionale dei servizi sociali e sanitari – Parte I: Piano dei servizi sociali – non menzionato Requisiti per l'autorizzazione al funzionamento delle strutture sociali rivolte a minori e giovani adulti, persone con disturbo mentale e persone con disabilità con esiti stabilizzati, anziani, adulti sottoposti a misure restrittive della libertà personale. Approvazione preliminare	Attori coinvolti: autonomia organizzativa dopo l'autorizzazione Avanzamento: regolamentazione più o meno dettagliata Destinatari diversi: possibile cohousing intergenerazionale

Il caso del Friuli-Venezia Giulia, che presenta entrambe le esperienze legate al terzo settore delle cooperative sociali, indica una forte presenza di organizzazioni della società civile attive nella promozione di iniziative di interesse pubblico sebbene le indicazioni regionali siano di una continua interazione con gli organi istituzionali. Anche nel Lazio le strutture necessitano di un coordinamento periodico con la Regione, è chiaro come l'ente abbia un'attenzione particolare al tema, infatti, i Piani sociali regionali parlano di cohousing ed entrambi i casi individuati sono promossi dagli enti pubblici. Inoltre, l'amministrazione capitolina ha avviato un servizio all'interno di un edificio di sua proprietà, con l'obiettivo di creare un «Polo integrato per servizi agli anziani fragili» che includerà due comunità alloggio, un Centro Alzheimer e servizi amministrativi e ambulatoriali forniti dalla ASL.

Allo stesso modo, la Lombardia presenta un notevole interesse regionale in merito al cohousing ma una diversificazione di attori coinvolti: un caso rivela una gestione partecipativa, uno è sotto la guida pubblica e due sono interamente gestiti da investitori privati. Ciò denota una pluralità di attori coinvolti nei processi decisionali degli investimenti regionali che rispecchia un contesto culturalmente predisposto a forme di abitare innovative, non è un caso, infatti, che il numero percentuale di alloggi di proprietà degli anziani sia tra i più bassi a livello nazionale.

In Emilia-Romagna, la presenza di casi che coinvolgono diversi attori, tra cui il terzo settore e altre forme di partecipazione sociale, suggerisce una diversificazione delle strategie di attuazione prevalentemente bottom-up che si offrono come esperienze positive su cui fondare politiche territoriali. Significativo è il caso delle "Case di Tiedoli", in cui il progetto finanziato dalla Fondazione Cariparma e supportato dalle istituzioni locali, offre una risposta concreta alle indicazioni regionali che promuovono la sperimentazione, anche per anziani non autosufficienti. Anche il Piemonte, con una mancanza di casi di natura pubblica e una prevalenza di iniziative legate al terzo settore e a forme di partecipazione religiosa, può essere manifesto di buone pratiche. In questo caso, la presenza della Comunità Cristiana di Sant'Egidio, con i suoi progetti di cohousing, rappresenta un significativo contributo nello sviluppo di queste iniziative che offrono alternative innovative alle grandi strutture assistenziali, promuovendo modelli abitativi basati sulla convivenza e sulla mutualità. Il rapporto con le istituzioni è snello, infatti, ottenuta l'autorizzazione regionale l'ente può operare autonomamente nella redazione dei progetti di *cohousing*.

In Toscana, la presenza equamente distribuita di casi promossi dal terzo settore e dalle collaborazioni pubblico-privato in una regione che introduce il *cohousing senior* tra le sue attività di promozione del welfare, rappresenta un caso ideale in cui sono in atto strategie di coinvolgimento diversificate e incentrate sulla collaborazione tra enti pubblici, privati e della società civile. Nella Provincia Autonoma di Trento, si ritraccia

sia una regolamentazione sia uno spiccato interesse delle associazioni del terzo settore. Infatti, sebbene l'indagine abbia riguardato *cobousing* esclusivi per anziani, la cooperativa SAD coordina anche Casa La Vela, un noto esempio di abitazione intergenerazionale tra anziani locali e studenti fuorisede dell'università di Trento. La Provincia Autonoma di Bolzano, nella quale si rintracciano le migliori condizioni di vita degli anziani rispetto all'intero territorio nazionale, presenta invece una regolamentazione specifica che indica le municipalità come enti attuatori dei progetti, non ritenuti rilevanti in questa ricognizione.

L'unico caso evidenziato in Umbria è condotto da un'impresa privata mentre in Valle d'Aosta si trovano casi relativi al terzo settore e all'amministrazione pubblica; in entrambe le regioni non sono fornite indicazioni puntuali a livello istituzionale e le pratiche sono frutto di esperienze da basso in cui la componente privata e comunitaria è fondamentale. In Veneto, le attività delle cooperative sociali sono in stretta relazione con la Regione che in modo specifico ha avviato una sperimentazione sul *cobousing* in due provincie.

Dall'indagine emerge un'assenza di casi emblematici nelle regioni del Mezzogiorno e nelle isole, l'unico caso rintracciato, in Campania, è promosso dal pubblico e suggerisce un iniziale sforzo da parte delle istituzioni nell'attuazione di politiche sull'abitare, per ora emerse a livello regionale solo come proposte innovative in attesa di essere attivate. In generale, infatti, le regioni del Mezzogiorno sembrano aver interesse istituzionale alle pratiche innovative di *cobousing*, probabilmente generate dalle condizioni economiche indigenti di un gran numero di anziani soli e dalle relative condizioni di vita attuali. La vivacità istituzionale si vede, ad esempio, in Basilicata, in Sardegna e in Puglia dove sono presenti regolamentazioni più o meno specifiche sulle pratiche di abitare condiviso oppure nelle Marche e in Calabria dove si trovano indicazioni formali di invito alla sperimentazione; esempi emblematici sono infine Abruzzo e Molise dove nel 2016 e nel 2019 sono state redatte delle proposte di legge specifiche sui *cobousing senior* ancora non realizzate.

I motivi della mancanza di casi concreti in queste aree possono essere molteplici: in primo luogo la predisposizione culturale delle regioni del Sud Italia e delle regioni prevalentemente rurali, più legate alle abitazioni di proprietà, potrebbe limitare l'adozione di nuovi modelli abitativi, d'altra parte il ruolo centrale rivestito dal terzo settore nella promozione di queste soluzioni. Le istituzioni pubbliche, senza un supporto operativo di cooperative ed associazioni, sembrano non avere ancora gli strumenti adeguati per attivare esperienze strutturate di abitazione condivisa.

In una condizione opposta, Sicilia e Liguria, nelle quali la dimensione regionale sul tema risulta completamente assente. Inespugnabilmente, l'assenza della componente istituzionale nel dibattito si manifesta in quelle regioni dove le condizioni degli abitanti senior sono tra le peggiori a livello nazionale. Le pratiche evidenziate, in particolare in Liguria, sono infatti ad opera di enti del terzo settore che possono in qualche modo essere dimostrazione sul campo della potenzialità e della necessità di esperienze abitative di carattere innovativo.

In quadro complesso e articolato dove le diverse dimensioni si intersecano, è importante considerare che l'adozione e la promozione di tali modelli sono in continua evoluzione nel tempo, anche in risposta a cambiamenti demografici, culturali e politici, aprendo nuove opportunità per la sua diffusione in tutto il paese.

3 | Conclusioni: il ruolo della ricerca in architettura e in urbanistica

In conclusione, si evince come la diffusione dei *cobousing senior* in Italia, vista oggi come fenomeno frammentato e spontaneo in un contesto politico e culturale spesso reticente, possa essere strutturata e sistematizzata istituzionalmente solo grazie alle esperienze positive sul territorio nazionale che assumono il ruolo di *best practices* in un'importante attività di diffusione della consapevolezza sul tema in tutto il Paese, alla base di qualsiasi grande investimento infrastrutturale coordinato.

Il ruolo della ricerca in architettura e in urbanistica in questo processo si inserisce quindi a cavallo tra la dimensione culturale e pratica del fenomeno. Da un lato, infatti, i ricercatori possono fornire supporto scientifico nella descrizione e misura degli impatti positivi di modelli innovativi di abitare per anziani, dove le sperimentazioni in corso sul territorio nazionale svolgono il ruolo di campo sperimentale degli indicatori. Dall'altro lato le università attraverso la terza missione possono accompagnare direttamente gli enti territoriali nella definizione della dimensione *place-based* della pratica del *cobousing senior* sui diversi territori.

Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (2019), *La co-residenza: una possibile terza via tra solitudine e casa di cura*, Abitare e Anziani Informa, n.2/2019.
- AA.VV. (2023), *Gli alloggi assistiti. Un'alternativa alle strutture residenziali per anziani*, Abitare e Anziani Informa, n.3/2023.
- AA.VV. (2024), *Abitare la longevità*, Abitare e Anziani Informa, n.2/2024.
- Andrews, G. J., Philips, D. R. (a cura di, 2004), *Ageing and Place: Perspectives, Policy, Practice*, Routledge, London.
- Annear, M., Keeling, S., Wilkinson, T. I. M., Cushman, G., Gidlow, B. O. B., Hopkins, H., (2014), "Environmental influences on healthy and active ageing: A systematic review", in *Ageing and Society*, 34(4), pp. 590–622.
- Arup. (2019), *Cities alive. Designing for ageing communities*. London.
- Baratta A.F.L., Conti C., Tatano V. (a cura di, 2019), *Abitare inclusivo/Inclusive living. Il progetto per una vita autonoma e indipendente/Design for an autonomous and independent living*, Anteferma Edizioni, Conegliano.
- Baratta A.F.L., Farina M., Finucci F., Formica G., Giacchetti A., Montuori L., Palmieri V., (a cura di, 2018), *Abitazioni sicure e inclusive per anziani*, Atti della Giornata Internazionale di Studi "Abitazioni sicure e inclusive per anziani", Anteferma Edizioni, Conegliano.
- Cocco F., Pibiri. R (2011), *Residenze sociali con servizi per anziani. Il modello della "vivienda dotacional" del Comune di Barcellona*, in Espanet Conference Innovare il welfare. Percorsi di trasformazione in Italia e in Europa, Milano.
- Cummings S., Kropf N. P. (2020), *Senior Cohousing—History and Theory*, In *Senior Cohousing*, Springer, Cham.
- Davey, J.A., De Joux, V., Nana, G., Arcus, M. (2004), *Accommodation options for older people in Aotearoa/New Zealand*, Centre for Housing Research, Aotearoa.
- Falasca, C. (a cura di, 2015), *2° Rapporto sulle condizioni abitative degli anziani in Italia che vivono in case di proprietà*. Auser Nazionale. Abitare e anziani. GGIL_SPI Roma, Roma.
- Giunco, F. (2014), *Abitare leggero. Verso una nuova generazione di servizi per anziani. L'housing sociale in Italia*. Carocci, Roma.
- Luppi, M. (2021), *Isolamento e qualità della vita nell'età anziana fragile*, in DASTU Working Paper Series, n. 01/2021 (LPS.15).
- Martinelli, F., Cilio, A., Vecchio Ruggeri, S. (2021), *Ageing in place e contesto abitativo. I condizionamenti dell'ambiente costruito sulla qualità della vita e sui rischi di isolamento degli anziani fragili che invecchiano soli a casa propria: barriere, mobilità, socialità*, in DASTU Working Paper Series, n. 06/2021 (LPS.20).
- Mangiatordi A. (2020), "Abitare per Anziani e Tecnologie Digitali. Prospettive, processi e scenari futuribili", in *Agathón – International Journal of Architecture, Art and Design*, n. 8, pp. 128-137.
- Melchiorre, M.G., Quattrini, S., Piccinini, F., Lamura, G. (2021), *Anziani soli e reti di cura: una comparazione territoriale*, in DASTU Working Paper Series, n. 03/2021 (LPS.17).
- Narne E., Sfriso S. (2013), *L'abitare condiviso. Le residenze collettive dalle origini al cohousing*, Marsilio, Padova.
- Pennestri F., Pasini N., Sergi R. (2022), "I servizi di condivisione abitativa per anziani in Italia. Una mappa comparativa delle politiche regionali", in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 17(1), pp. 71-92.
- Sarlo, A., Bagnato, F., Martinelli, F. (2019), *Ageing in place and the built environment. Implications for the quality of life and the risks of isolation of frail of older people*, in DASTU Working Paper Series, n. 4/2019 (LPS.06).
- Sarlo, A., Costa, G., Quattrini, S. (2021), *Invecchiare a casa propria. Politiche e pratiche innovative a supporto dell'ageing in place*, in DASTU Working Paper Series, n. 2/2021 (LPS.16).
- WHO-World Health Organisation (2007), *Global age-friendly cities: a guide*, World Health Organization, Geneva.
- WHO-World Health Organisation (2007), *Checklist of Essential Features of Age-friendly Cities*, World Health Organization, Geneva
- Zajczyk, F. (2018), *Alimentazione e qualità della vita nell'ageing society*, F. Angeli Editore, Milano.
- Zannella, M. (2022), "Residenzialità inclusiva e silver cohousing: l'unione fa la forza", in *Annali del Dipartimento di Metodi e Modelli per l'Economia, il Territorio e la Finanza* pp. 1-6.

Sitografia

- Assoprevidenza e di Itinerari Previdenziali, Primo Quaderno di approfondimento 2016. Welfare e Investimenti a 360 gradi, *La residenzialità per gli anziani: possibile coniugare sociale e business?* – anno 2016.
<https://www.itinerariprevidenziali.it/site/home/biblioteca/pubblicazioni/quaderno-di-approfondimento-rsa.html>
- European Union, *Ageing Europe – Looking at the lives of older people in the EU* – edizione 2020.

<https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-statistical-books/-/ks-02-20-655>
ISTAT, Popolazione e famiglie, Condizioni economiche delle famiglie e disuguaglianze, Reddito familiare, Reddito netto – 2024.
<http://dati.istat.it>
European Union, Economy and finance, Government statistics, Government finance statistics (EDP and ESA 2010), Annual government finance statistics, *General government expenditure by function (COFOG)*, - 2024
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10a_exp__custom_10324754/default/bar?lang=en

Patrimonio pubblico e rigenerazione urbana: un'ipotesi di metodo

Marilù Vaccaro

Università degli Studi di Napoli Federico II

DiARC - Dipartimento di Architettura

Email: marilu.vaccaro@unina.it

Abstract

La rigenerazione urbana rappresenta oggi una priorità per le amministrazioni locali, orientate a ridurre le disuguaglianze spaziali e sociali attraverso un approccio multidimensionale e intersettoriale. Tale processo richiede una riconsiderazione del ruolo del patrimonio pubblico nel più ampio contesto delle trasformazioni urbane e territoriali, con particolare attenzione ai quartieri di edilizia residenziale pubblica. Le politiche europee e nazionali, unitamente alle più recenti normative regionali in materia, promuovono la riqualificazione sostenibile del patrimonio esistente, evitando ulteriore consumo di suolo e mirando al miglioramento della qualità urbana e paesaggistica. In questo contesto, strumenti digitali possono svolgere un ruolo cruciale, supportando i processi di trasformazione attraverso la mappatura dinamica delle progettualità in atto e facilitando una visione integrata delle dinamiche territoriali. Un caso studio significativo, in cui contestualizzare tali riflessioni, è rappresentato dai Campi Flegrei, dove la ricerca ha messo in luce il potenziale strategico della città pubblica quale elemento cardine per interventi progettuali a scale diverse. L'approccio metodologico adottato, basato sull'integrazione di dimensioni e dati eterogenei, evidenzia l'urgenza di strategie rigenerative che valorizzino l'edilizia residenziale pubblica nel quadro delle trasformazioni metropolitane contemporanee.

Parole chiave: rigenerazione, città pubblica, scenari

1 | La rigenerazione urbana tra piani e progetti: il patrimonio pubblico al centro delle politiche urbane

La rigenerazione urbana è ormai ampiamente in uso nel lessico delle discipline che si occupano di città, territorio e ambiente, trovando applicazione concreta in interventi su scale differenti. Quale principio di trasformazione per il territorio, la rigenerazione urbana è al centro dell'attenzione delle amministrazioni locali e politiche europee, le quali promuovono investimenti pubblici e privati finalizzati a sostenere e orientare processi di modificazione attraverso progetti strategici a scala urbana e territoriale. Tali iniziative mirano alla riduzione delle disuguaglianze spaziali e sociali (Dugato, 2017), coniugandosi con le crescenti problematiche ambientali per orientare piani e programmi verso un miglioramento della qualità urbana e paesaggistica e la ricomposizione dei tessuti urbani frammentati. Per la sua natura intrinsecamente multidimensionale e intersettoriale (Palazzo, Cappuccitti, 2024), la rigenerazione urbana intercetta diversi fattori, materiali o immateriali, agendo su diversi livelli: dalla gestione al progetto urbano, dalla scala locale alla scala territoriale. Un aspetto centrale di tale processo è il ripensamento del ruolo della città pubblica all'interno delle dinamiche urbane, con particolare attenzione ai quartieri di edilizia residenziale pubblica, luoghi nei quali la città pubblica si esprime e si rappresenta.

L'Italia ha recepito queste direttive, integrandole in programmi come il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che destina risorse significative alla rigenerazione di quartieri degradati, al miglioramento della qualità abitativa e al rafforzamento dell'identità territoriale. In linea con il Green Deal Europeo e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs)¹, il PNRR si propone di riqualificare il patrimonio esistente, preservando il tessuto sociale e ambientale, in particolare nelle periferie urbane, e contrastando ulteriori consumi di suolo (Cellamare, 2022). Il vasto programma di finanziamenti e progetti rappresenta un elemento chiave per la trasformazione del Paese, articolandosi in diverse missioni.

In particolare, la componente M5C2 – Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore, insieme al programma "Sicuro, verde e sociale: riqualificazione dell'edilizia residenziale pubblica"², promuove strategie rigenerative per il patrimonio edilizio esistente, finalizzate a contrastare emarginazione e degrado sociale,

¹ In particolare, si fa riferimento al Goal n.11 dell'Agenda 2030, Target 11.1 "Garantire l'accesso ad un alloggio e a servizi di base adeguati, sicuri e convenienti e l'ammodernamento dei quartieri poveri".

² Cfr. Sicuro, verde e sociale: riqualificazione edilizia residenziale pubblica: <https://openpnrr.it/misure/348/>

collegando i temi della rigenerazione urbana alla qualità degli spazi urbani, come esplicitato nella misura 2. Rigenerazione Urbana e Housing Sociale³.

In questo quadro, i processi di rigenerazione si configurano come motori di welfare urbano, incidendo non solo sugli spazi fisici, ma anche su contesti sociali e territoriali più estesi. Diverse politiche nazionali e regionali, come la recente legge sul governo del territorio della Regione Campania o la Legge Regionale n. 13/2022⁴, pongono l'attenzione su quelle parti di città che necessitano di recuperare le rispettive qualità urbanistiche, ambientali e socioeconomiche. Tali politiche si rivolgono in particolare a quei «quartieri residenziali costruiti nella seconda metà del Novecento [...] realizzati con criteri di bassa qualità edilizia, architettonica, urbanistica»⁵. Da ciò emerge l'urgenza di ripensare il ruolo dell'edilizia residenziale pubblica nel quadro più ampio della trasformazione territoriale, con l'obiettivo di reintegrare queste aree urbane nelle dinamiche metaboliche e frammentarie della città.

a metodologia proposta per definire nuove progettualità nell'ambito dell'edilizia residenziale pubblica (ERP) si basa sull'identificazione delle iniziative in corso e, più in generale, dei progetti attivi per la città pubblica. Il supporto di una piattaforma digitale consentirà di censire tali progettualità, mentre un'area campione sarà utilizzata per valutare l'efficacia di questo strumento nel supportare il progetto architettonico e urbanistico.

2 | La scala metropolitana come relazione tra scenari progettuali

L'approccio rigenerativo non si limita a intervenire sui singoli elementi del tessuto urbano ma opera in sinergia con il sistema naturale, riequilibrando le interazioni tra spazio urbano e società (Amenta et al., 2022). Integra, inoltre, la valorizzazione del patrimonio edilizio esistente con il contesto paesaggistico di appartenenza, al fine di innescare una profonda trasformazione, sotto il profilo sociale, spaziale, culturale e ambientale (Barbanente, 2021). Si tratta di un approccio sistemico, tradotto spazialmente nell'intensità di reti pubbliche e paesaggistiche. In linea con tali teorie e con le crescenti problematiche ambientali, l'esplorazione critica della città pubblica attraverso prospettive innovative – come un cambiamento di sguardo o una variazione nella distanza di osservazione – può rivelare il valore inatteso e la rilevanza di tali spazi.

Per favorire l'integrazione tra progetti di rigenerazione urbana e scenari locali e metropolitani (Montedoro, Russo, 2022), l'utilizzo di piattaforme digitali rappresenta un supporto strategico per pianificare le trasformazioni, valorizzare l'edilizia residenziale pubblica e monitorare gli interventi.

La disomogeneità delle informazioni, determinata dalla mancanza di un quadro integrato che includa bandi, manifestazioni d'interesse, progetti strategici, contratti di sviluppo e piani urbani integrati, evidenzia la necessità di rendere i dati accessibili e organizzati. Ciò risponde, tra l'altro, agli obiettivi esplicitati nella Missione 1 del PNRR, “Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo”⁶.

In questo contesto, la ricerca condotta in collaborazione con l'Associazione Costruttori Edili Napoli si inserisce in un più ampio progetto sostenuto dal Centro Studi della stessa associazione⁷. Tale sinergia ha portato alla creazione della piattaforma digitale Si.M.Pr.E. – Sistemi di Monitoraggio dei Progetti in Edilizia. Questo strumento, costituito da un database dinamico e una mappatura dei progetti nel territorio della Città Metropolitana di Napoli, offre una base informativa rilevante per supportare le decisioni strategiche e monitorare gli investimenti in corso.

Gli investimenti censiti includono sia iniziative pubbliche che private, benché nel secondo caso l'accesso ai dati risulti più complesso, influenzando così la completezza del database, che potrebbe sottostimare il numero complessivo di progetti attivi. Inoltre, la stratificazione di finanziamenti su uno stesso progetto può generare stime imprecise, richiedendo ulteriori verifiche e aggiornamenti. La piattaforma open source Si.M.Pr.E., offre una rappresentazione dinamica del territorio, delineando scenari futuri. La mappatura avviene tramite un database periodicamente aggiornato, in cui i progetti sono catalogati secondo parametri

³ Cfr. PNRR, M5.C2 – Investimento 2.1: <https://dait.interno.gov.it/finanza-locale/pnrr/informazioni-m5c2-investimento-2-1>

⁴ Legge Regionale 10 agosto 2022, n.13 “Disposizioni in materia di semplificazione edilizia, di rigenerazione urbana e per la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente”.

⁵ Cfr. DDL S. n.1131 del 2019 “Disegno di Legge recante misure per la rigenerazione urbana”.

⁶ Cfr. Next Generation UE, Mission 1 – PNRR: <https://www.governo.it/it/approfondimento/digitalizzazione-innovazione-competitivita-e-cultura/16701>

⁷ Ideazione del progetto: Ing. A. Lancellotti (Presidente Ance Napoli), Dott.ssa F. Brancaccio (Past President Ance Napoli), Ing. S. Russo (Vicepresidente Ance Napoli con delega al Centro Studi), Dott. D. Vivarelli Von Lobstein (Direttore Ance Napoli), Dott.ssa G. Reale (Responsabile Centro Studi Ance Napoli); Coordinamento scientifico: Prof. F. Izzo (Ordinario di Strategie e management dell'innovazione nell'Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli); Coordinamento tecnico: Dott.ssa G. Reale. Per sintesi non si riporta l'intero gruppo di lavoro e di ricerca a supporto della piattaforma. La piattaforma è consultabile al link: <https://www.simpre-sistemadimonitoraggioprogettiinedilizia.it>

geografici, descrittivi ed economici. Attraverso questa piattaforma, è possibile identificare risorse economiche e progetti in corso, promuovendo una visione orientata a qualificare il territorio mediante progetti e processi di accompagnamento (Cognetti, Calvaresi, 2023).

Dal punto di vista metodologico, la ricerca adotta un mix di dati qualitativi e quantitativi per supportare le strategie progettuali. La piattaforma realizza una ‘geografia intenzionale della città’ (Russo, 2015), dove la sovrapposizione di dati eterogenei e la loro condivisione permettono di costruire una mappa dinamica dei cicli di vita del territorio. Tale approccio consente di orientare i processi di sviluppo locale, considerando sia i soggetti coinvolti che le modalità d’uso degli spazi.

3 | Un approccio metodologico: il paesaggio flegreo

Con l’obiettivo di re-inserire i quartieri di edilizia residenziale pubblica nelle dinamiche metaboliche del territorio e superare la frammentazione attraverso nuove relazioni con altre parti di città, è stata individuata un’area di studio che permettesse di tradurre in pratica le riflessioni teoriche. La scelta ricade sui Campi Flegrei, un contesto caratterizzato da un’elevata presenza di edilizia residenziale pubblica come elemento fondativo delle periferie plasmate dalla peculiare conformazione geografica del territorio (Pagano, 2012) e in cui tali insediamenti dialogano con altre componenti e patrimoni pubblici.

Tale quadro evidenzia l’esigenza di ampliare la prospettiva, passando da una visione localizzata e confinata all’ERP a una dimensione territoriale più ampia, in grado di far emergere nuovi significati legati alle funzionalità, alle connessioni spaziali e ai sistemi di paesaggio, promuovendo così una maggiore interrelazione tra le diverse componenti del sistema urbano.

L’indagine sull’area campione si è concentrata innanzitutto sull’analisi delle relazioni complesse tra le componenti urbane, i progetti in corso e il sistema paesaggistico di riferimento. La mappatura illustrata in *Figura 1* è stata elaborata con un duplice obiettivo: attribuire al patrimonio pubblico un ruolo centrale nelle interazioni urbane e individuare ambiti strategici per interventi di trasformazione urbana.

Le progettualità censite sono state organizzate attraverso schede informative che includono:

- dati geografici: opera, comune, indirizzo, zona omogenea di riferimento, area urbana;
- dati descrittivi: descrizione e obiettivi del progetto, categoria di intervento, proprietà, tipologia di opera, tipologia di intervento, funzioni;
- dati economici: valore, fonte di finanziamento, stato dell’opera, note aggiuntive.

Questi dati sono stati rappresentati e distinti in tre categorie principali: investimenti e progetti sul patrimonio pubblico e storico-culturale per valorizzare l’identità territoriale; piani urbanistici attuativi, con particolare attenzione a quelli situati nelle vicinanze dei quartieri ERP; interventi sulle infrastrutture di connessione, ferroviarie, ciclabili e paesaggistiche, come sentieri naturalistici.

Per raggiungere gli obiettivi prefissati, è stato prioritario identificare e mappare i valori identitari del territorio, includendo aree archeologiche, siti paesaggistici, tracce rurali e parchi regionali. La sovrapposizione della matrice geografica del territorio flegreo consente di ricomporre i quartieri ERP all’interno di un sistema integrato di spazi verdi e monumenti naturali, valorizzandone il ruolo specifico nel contesto metropolitano. Ne deriva una geografia della “città in movimento”, in cui il patrimonio pubblico diviene leva strategica per la trasformazione urbana.

L’analisi dei progetti censiti, per la maggior parte finanziati dal PNRR⁸, ha rivelato una notevole varietà di interventi, molti dei quali riconducibili a programmi di rigenerazione urbana, manutenzione, adeguamento e risposte alle emergenze, come quelle connesse alla crisi bradisismica. Le progettualità in atto emergono come orientati verso principi di rigenerazione, rafforzamento delle reti pubbliche e standard urbanistici, nonché verso il riuso e la riqualificazione di aree già compromesse, evitando così ulteriore consumo di suolo e valorizzando le risorse esistenti. Interventi talvolta marginali, ma che se analizzati in una visione d’insieme, assumono un ruolo determinante nel ripristino di condizioni essenziali per migliorare il benessere collettivo. Tuttavia, l’analisi complessiva evidenzia un ripensamento dell’organizzazione urbana, in cui i vari settori sono interconnessi in una rete integrata che valorizza il patrimonio pubblico e potenzia l’infrastrutturazione, in tutte le sue articolazioni. Questo approccio rispecchia una tendenza a riscoprire la vocazione originaria di Napoli, ossia una città profondamente radicata nella relazione con il proprio sostrato naturale.

⁸ Cfr. Catalogo Open Data sull’avanzamento degli interventi e delle attività del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/catalogo-open-data.html?orderby=%40jcr%3Acontent%2FobservationDateInEvidence&sort=desc>

In particolare, gli investimenti sul patrimonio pubblico, tra cui l'ERP, si inquadrano in modelli di sviluppo che coniugano obiettivi di giustizia sociale e ambientale. Si manifesta, dunque, una chiara volontà di privilegiare interventi sull'esistente, integrando le specificità locali in una visione metropolitana d'insieme. Questa prospettiva rafforza l'idea di una città metropolitana come rete complementare e non conflittuale di frammenti urbani, in cui i quartieri ERP non sono percepiti come "isole", ma come elementi strategici di un sistema interconnesso.

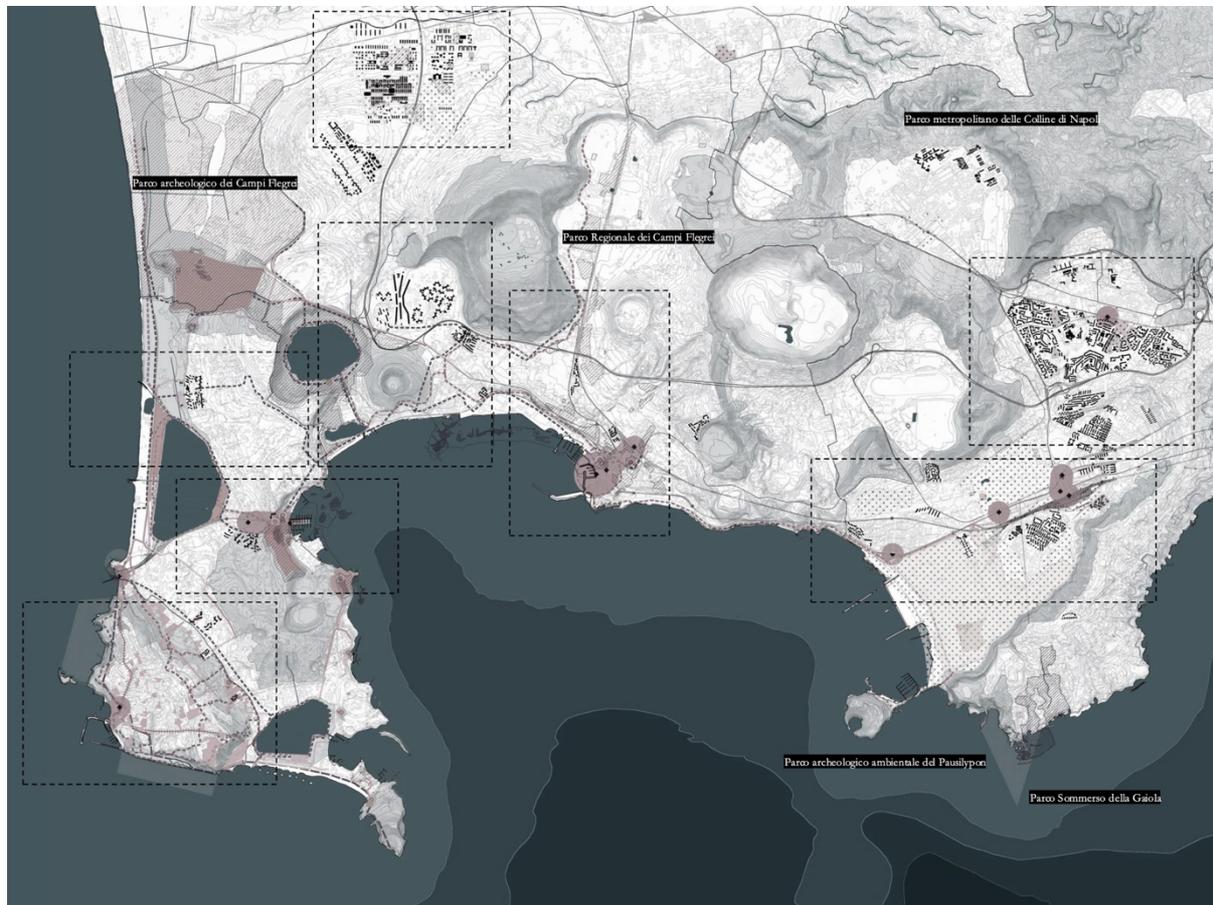


Figura 1 | Progettualità in atto, geografia e quartieri ERP nel territorio dei Campi Flegrei.

Fonte: Lab. di Sintesi Finale, A a.a. 23/24 (DiARC). Rielaborazione dell'autore su dati GIS e Si.M.Pr.E. (agg. settembre 2024).

4 | Conclusioni e scenari futuri

La rigenerazione urbana, quale paradigma multidimensionale e intersettoriale, si conferma un potente strumento per affrontare le criticità della città contemporanea, integrando la tutela del patrimonio esistente con le esigenze di sostenibilità sociale, ambientale ed economica. La centralità attribuita al patrimonio pubblico, in particolare all'edilizia residenziale pubblica (ERP), evidenzia il suo potenziale strategico nel promuovere una visione inclusiva e resiliente della trasformazione urbana, capace di rispondere alle istanze locali e agli obiettivi sovranazionali, come quelli delineati dal Green Deal Europeo e dagli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs).

L'approccio metodologico sviluppato, con il supporto della piattaforma digitale Si.M.Pr.E., rappresenta un passo significativo verso una pianificazione più integrata e trasparente, fondata sulla conoscenza dinamica e condivisa dei progetti in corso. Tale strumento non solo consente di monitorare le iniziative, ma favorisce anche la costruzione di una rete di relazioni tra gli attori del processo rigenerativo, configurandosi come un modello replicabile in altri contesti territoriali. Inoltre, l'area campione dei Campi Flegrei, con la sua ricca stratificazione paesaggistica, urbana e culturale, ha dimostrato come una visione territoriale ampliata possa ricomporre i frammenti urbani e valorizzare il ruolo dell'ERP nel contesto metropolitano. Le progettualità censite e analizzate mettono in luce la possibilità di trasformare i quartieri pubblici da elementi marginali a nodi strategici, inseriti in un sistema integrato di spazi verdi, connessioni infrastrutturali e risorse identitarie. Attraverso un'analisi approfondita e una conoscenza dettagliata di questi luoghi e delle loro complessità

sociali, è possibile dunque ricavare le regole per la loro trasformazione ‘rigenerativa’, suggerendo nuove possibili configurazioni dello spazio pubblico contemporaneo.

I risultati preliminari di questa ricerca, ancora in corso di sviluppo e approfondimento, sottolineano l’urgenza di adottare un approccio sistemico e visionario nella rigenerazione urbana, in cui il patrimonio pubblico si configuri non solo come ambito di intervento, ma come motore per la creazione di nuove identità territoriali e urbane. La sfida risiede nell’implementazione di politiche e strumenti operativi che, a partire da queste riflessioni, sappiano tradurre le potenzialità individuate in azioni concrete, sostenibili e durature.

Riferimenti bibliografici

- Amenta, L., Russo, M., van Timmeren, A., a cura di (2022). *Regenerative Territories. Dimension of Circularity for Healty Metabolism*, GeoJournal library 128, Springer.
- Barbanente, A. (2021). Rigenerazione urbana e produzione di qualità paesaggistica, in M. Frank, M. Pilutti Namer, a cura di, *La Convenzione Europea del Paesaggio vent'anni dopo (2000-2020): ricezione, criticità, prospettive*, Edizioni Ca' Foscari, Venezia.
- Cellamare, C. (2022). PNRR: Rigenerazione urbana e housing, in *Archivio di studi urbani e regionali*, ISSN 0004-0177. - 135:3, pp.183-201.
- Cognetti, F., Calvaresi, C., (2023). La rigenerazione urbana è apprendimento, in *Tracce Urbane. Rivista Italiana Transdisciplinare di Studi Urbani*, vol. 9, n.13.
- Dugato, M. (2017). L’uso accettabile del territorio, in «Istituzioni del federalismo», n.3, 507-602.
- Legge Regionale 10 agosto 2022, n.13 “Disposizioni in materia di semplificazione edilizia, di rigenerazione urbana e per la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente”, disponibile al link: <https://www.territorio.regione.campania.it/urbanistica-blog/legge-regionale-n-13-del-10-agosto-2022>
- Legge Regionale 29 aprile 2024, n.5 "Modifiche alla Legge Regionale n. 16/2004 recante Norme sul Governo del territorio", disponibile al link: <https://www.territorio.regione.campania.it/urbanistica-blog/legge-regionale-n-5-del-29-aprile-2024>
- Montedoro, L., Russo, M. (2022). *Fare urbanistica oggi: le culture del progetto. Crisi, risorse, opportunità, traiettorie*, Donzelli Editore, Roma.
- Pagano, L. (2012). *Architettura e centralità geografiche*, Aracne, Roma.
- Palazzo, A. L., Cappuccitti, A. (2024). *Rigenerazione urbana. Sfide e strategie*, Carocci editore, Roma.
- Russo, M. (2015). Un nuovo orizzonte temporale per il progetto urbanistico, in *Urbanistica*, 156, pp.38-43.

Sitografia

- Catalogo Open Data sull’avanzamento degli interventi e delle attività del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/catalogo-open-data.html?orderBy=%40jcr%3Acontent%2FobservationDateInEvidence&sort=desc>
- Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali, Informazioni M5.C2. - Investimento 2.2/2.2b: <https://dait.interno.gov.it/finanza-locale/pnrr/informazioni-m5c2-investimento-2-2>
- Next Generation UE, Mission 1 – PNRR: <https://www.governo.it/it/approfondimento/digitalizzazione-innovazione-competitivita-e-cultura/16701>
- Si.M.Pr.E., Sistema di Monitoraggio Progetti in Edilizia: <https://www.simpre-sistemadimonitoraggioprogettiinedilizia.it>
- Sicuro, verde e sociale: riqualificazione edilizia residenziale pubblica: <https://openpnrr.it/misure/348/>

Riconoscimenti

Si esprime un sentito ringraziamento all’Associazione Costruttori Edili di Napoli per l’ospitalità offerta durante il percorso di ricerca dottorale, nonché all’intero gruppo di lavoro e di ricerca impegnato nella progettazione, realizzazione e gestione della piattaforma Si.M.Pr.E.

Co-programmazione dell'immateriale nel PUI Corviale

Flaminia Vannini

Università degli Studi di Roma Tre

Dipartimento di Architettura – Gruppo di ricerca Labic – Laboratorio di Città Corviale

Email: flaminia.vannini@uniroma3.it

Abstract

Tra i tre importanti Piani Urbani Integrati (PUI) che oggi interessano Roma, emerge il “Polo della Solidarietà” di Corviale, con l'obiettivo di realizzare nuovi servizi per i cittadini, favorendo l'inclusione sociale e riducendo il disagio abitativo. Come integrazione degli interventi materiali sugli spazi del quadrante, a Corviale è stata promossa dal Dipartimento Politiche Sociali e Salute la rigenerazione ‘immateriale’, che ha come obiettivo di avviare una attenta riflessione sugli effettivi bisogni del territorio per fornire risposte concrete e condivise alla fragilità sociale e alla scarsa partecipazione dei cittadini alle decisioni pubbliche. In questo processo, abitanti, cittadini attivi e loro aggregazioni interpretano il patrimonio territoriale come “bene comune”. L'attività genera contemporaneamente valori di tipo sociale, economico e ambientale e di natura collettiva attraverso la riscoperta di luoghi di prossimità e un senso di cittadinanza attiva legato allo spazio civico. Il contributo ricostruisce la fase d'ascolto di bisogni e desideri della comunità che vive gli spazi nel quotidiano e li presenta in relazione anche all'attività del Laboratorio di Città Corviale. La riflessione conclusiva riflette sulla complementarità degli interventi immateriali e sulla ineludibilità di queste azioni nei processi di rigenerazione urbana.

Parole chiave: ecology, urban regeneration, identity

1 | Introduzione

Il presente contributo guarda alle azioni e alle opportunità che la città ci offre nasce dall'esperienza di Co-programmazione nel PUI Corviale e si sviluppa evidenziando il coinvolgimento della cittadinanza e del terzo settore e riflettendo su metodologie di pianificazione a diverse scale. Il Laboratorio di Città Corviale¹ gioca un ruolo fondamentale di mediazione tra gli abitanti e le amministrazioni e la presenza fisica sul territorio e il tempo sono cruciali in questo processo di costruzione e consolidamento delle relazioni e delle iniziative. Riconoscere l'importanza di spazi fisici a supporto della progettualità territoriale è stato essenziale per le amministrazioni nel tentativo di ridurre la polarizzazione sociale ed economica nelle periferie. Seguendo l'esempio del Laboratorio di Corviale, altri laboratori di ricerca-azione sono stati istituiti nelle aree “periferiche” di Roma, evidenziando l'urgenza di azioni tempestive e coordinate tra i diversi settori e livelli. La partecipazione attiva delle reti di cittadinanza e associazioni ha permesso di individuare i bisogni del territorio e integrare i progetti di riqualificazione in corso, dimostrando la necessità di una gestione efficace del tempo nelle attività di pianificazione e implementazione. Tuttavia, il tempo rappresenta anche una criticità nel coordinamento tra le amministrazioni e nella gestione dei fondi pubblici, generando l'importanza di procedure efficienti e coordinate. Negli ultimi anni, il ruolo delle Università nei territori si è rivelato essenziale per una ricerca-azione (Braschi S., Sebastianelli S., 2023) che guardi alle necessità reali e sia in grado di individuare i conflitti attraverso la sua permanenza nel quartiere e immaginando progetti in divenire nel tempo.

Il contributo riflette sulla necessità di affermare un rinnovato ruolo collettivo e pubblico delle associazioni, della cittadinanza e del progetto stesso, basato sul disegno dell'infrastruttura sociale e spaziale a sostegno dei processi “immateriali” di co-programmazione con le amministrazioni.

2 | La dimensione collettiva

La crescita urbana contemporanea è segnata da processi ancor più accentuati di specializzazione funzionale, di privatizzazione degli spazi ad uso collettivo e segregazione residenziale. Tale processo di frammentazione funzionale e dispersione territoriale impoverisce il ruolo strutturante per la città della polifunzionalità e la libera accessibilità degli spazi. All'urbanistica spetta oggi la restituzione di valore allo spazio pubblico, inteso come luogo di “socialità” e di riconoscimento dei valori comunitari, dove si esercita il diritto all'uso

¹ Attivo dal 2018 grazie a un accordo tra il Dipartimento di Architettura dell'Università degli studi di Roma Tre e la Direzione per l'Inclusione Sociale della Regione Lazio e, successivamente, sostenuto da Roma Capitale.

democratico della città e del territorio. In questo processo di rinascita è decisivo l'impegno di numerosi movimenti di base cittadini, che rivendicano il diritto ad un uso libero degli spazi pubblici e l'applicazione di nuovi principi ecologici nella tutela di parchi ed aree verdi. La maggior influenza della società civile nella gestione dello spazio urbano ha fatto emergere la necessità di nuove modalità di progettazione che prevedono la partecipazione dei cittadini alla redazione e verifica dei progetti urbani (Vannini, 2023). La condivisione e il dialogo arginano la possibilità che i conflitti assorbano e creino forme di individualismo che ostacolano la definizione condivisa del problema.

Questa pratica è in grado di tenere conto della pluralità delle volontà di trasformazione di un territorio e la normale conflittualità che potrebbe generarsi, inserendosi nel processo che dalla standardizzazione conduce alla personalizzazione dei servizi (Vitelli, 2009). Riconoscendo nella dimensione collettiva la possibilità di combattere l'isolamento dei cittadini rispetto ai luoghi che abitano e attraversano, si aiuta a far emergere la possibilità di produrre cambiamenti, da parte degli abitanti stessi, mirati, conformi, duraturi e orientati ad un vivere comune e condiviso. La gestione dell'interazione di differenti capacità, competenze ed esperienze (Bishop: 2000) consente di associare punti di vista molteplici al fine di creare la migliore soluzione in termini di piani, progetti e strategie.

3 | Materiale e immateriale

La riqualificazione materiale e immateriale del quadrante Corviale è parte della Missione 5 del PNRR, per la quale è stata istituita la Commissione Speciale dell'Assemblea Capitolina con l'intento di portare un'inversione di rotta all'interno del dibattito pubblico. Se nella narrazione prevalente del PNRR a dominare sono le cifre, minore attenzione invece è stata dedicata alle implicazioni di carattere sociale ed economico (Atlante PNRR). Le recenti evoluzioni normative², sia a livello nazionale che locale, hanno fornito strumenti pratici per realizzare un processo partecipativo capace conferire successo all'azione di sviluppo o di ri-uso urbano perché divenga generativa, consentendo di determinare le modalità più efficienti in base al contesto e agli obiettivi prefissati. Nonostante questo impatto positivo, sulle comunità manca ancora, in alcuni casi, la trasformazione degli intenti in azioni sinergiche concrete. L'impegno della Commissione è stato quello di cercare di risolvere uno dei deficit principali del PNRR, che riguarda la mancanza di contatto con la dimensione locale e con la reale domanda che emerge dai territori per colmare il divario tra gli intenti della nuova giunta e le descrizioni del piano, investendo risorse per le infrastrutture con minor attenzione e per l'azione sociale rivolta alle persone e agli interventi immateriali, oltre che a quelli materiali. Certamente il processo partecipativo necessita di investimenti in termini di impegno e di tempo ma il successo, ovvero la ricucitura dei rapporti che vengono a instaurarsi in tutte le fasi di progettazione e la capacità di rispondere a delle esigenze reali – cioè che partono dai bisogni e dai microsystemi organizzativi di chi abita un luogo – dipende dalla capacità di immaginare un progetto aperto, in continuo sviluppo e che lasci spazio al dialogo tra le parti. La messa a sistema delle esperienze e delle possibilità della pianificazione permette in questo modo di immaginare azioni e strategie per affrontare il divario territoriale, attraverso le relazioni tra le persone e le "cose", nel ricucire i fili interrotti dei territori in cui il progetto fisico deve generarsi.

4 | Il "tempo" e le risorse

Nel 2021 il Ministero degli Interni apre il bando per i Piani Urbani Integrati, con l'obiettivo di finanziare interventi di rigenerazione urbana e territoriale per migliorare la qualità della vita nelle aree urbane, ridurre le disuguaglianze sociali e favorire la sostenibilità ambientale. Non essendo stato possibile il coinvolgimento nella fase di partecipazione ai bandi, in quanto il tempo dato dal Ministero dell'Interno per rispondere al bando dei PUI è stato di poco più di 60 giorni, la Commissione si è impegnata affinché il coinvolgimento avvenisse nella fase di attuazione e il 20 novembre 2023 ha aperto il primo cantiere del PUI di Corviale. Questo ha comportato una de-sincronizzazione dei processi materiali e immateriali, che hanno visto lo sviluppo dei piani e programmi in due fasi differenti. Alle difficoltà al processo si è aggiunta la riduzione dei fondi per i progetti immateriali dopo una griglia di spese già costituita. La Commissione, riconoscendo l'importanza del coinvolgimento dei cittadini e delle associazioni nel ri-disegno degli spazi collettivi e della loro esperienza sul territorio, ha così provato a ridistribuire le risorse per l'attuazione del piano.

² Per citarne alcuni: il principio di Sussidiarietà art. 118 della Costituzione, in cui si prevede il concorso dei cittadini/associazioni allo sviluppo di servizi e territorio; la Co-programmazione stessa e la Co-progettazione come strumento di partecipazione attiva, attraverso la sentenza 231 del 2020/2021 della Corte costituzionale e del Codice del Terzo Settore; l'art. 22, D.Lgs. n. 50/2016 («Codice dei contratti pubblici») del Nuovo Codice degli Appalti e delle Concessioni o l'approvazione dei Patti di Collaborazione.

5 | La cabina di regia

Nel perseguire l'obiettivo della costruzione di interventi volti al miglioramento delle periferie creando nuovi servizi per i cittadini – favorendo l'inclusione sociale, riqualificando i centri urbani e riducendo il disagio abitativo – è stata prevista una pianificazione urbanistica partecipata. A corredo degli interventi materiali di riqualificazione degli spazi del quadrante Corviale, è stata istituita una cabina di regia con il Dipartimento Politiche Sociali e Salute per l'attivazione di un percorso partecipato di co-programmazione con Enti del Terzo settore e cittadini che ha come obiettivo l'avvio di una riflessione sugli effettivi bisogni del territorio per fornire risposte concrete e condivise alla fragilità sociale e alla scarsa partecipazione dei cittadini alle decisioni pubbliche. Attraverso i tavoli di co-programmazione sono stati definiti dei progetti di riqualificazione «immateriale» con azioni congiunte di rigenerazione dei tessuti urbani e politiche socioculturali e di sviluppo della comunità locale, attraverso il benessere, lo sport, la cultura, e la promozione di forme di cooperazione comunitaria e di imprese solidali per accompagnare gli interventi di riqualificazione. Nel riconoscere le importanti azioni delle organizzazioni che da anni si occupano ed abitano i territori, riconoscendo problematiche e bisogni – con il supporto del Laboratorio di Città Corviale – hanno un ruolo centrale i soggetti del Terzo settore e le realtà già attive sul territorio per studiare nuove linee d'azione. È stato quindi bandito l'Avviso pubblico per partecipare alle attività di co-programmazione per gli Enti del Terzo Settore, in forma singola o associata, iscritti al Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS) con scadenza il 5 maggio 2023. A seguito dell'Avviso pubblico approvato con delibera D. D. QE 1322 del 31 marzo 2023 e dell'esito della fase di esame della documentazione presentata dagli Enti del Terzo Settore si è provveduto all'approvazione dell'elenco degli ETS iscritti al Tavolo di co-programmazione. Con D. D. QE2570 del 30 giugno 2023 si è provveduto all'approvazione dell'elenco degli ETS iscritti al Tavolo di co-programmazione.

6 | Co-programmazione nel PUI Corviale

È stato così organizzato un calendario di incontri programmati che si sono aperti con due plenarie: quella del 13 luglio 2023, finalizzata alla conoscenza degli Organismi e alla presentazione dei lavori di co-programmazione, e quella 7 settembre 2023, nella quale si è proceduto alla suddivisione in sotto-tavoli di lavoro. 17 ETS e altre associazioni non iscritte al RUNTS si sono quindi occupati di lavorare su tre tematiche: a) sviluppo, attività produttive, start-up, digitalizzazione e green economy, b) welfare, politiche socio-sanitarie e salute, c) cultura, formazione, benessere e sport.

I tre sotto-tavoli si sono riuniti dal 18 settembre nei locali della Sala Consiglio del Municipio, della Biblioteca Renato Nicolini e della Club house del rugby, per un totale di 18 incontri complessivi.

Ad ogni incontro sono state presenti le Istituzioni pubbliche, rappresentate dal Servizio Sociale del Municipio XI, dalla A. S. L. RM 3 - Consultorio Familiare e Dipartimento di Salute Mentale, dal Centro di Formazione Professionale Nicoletta Campanella, supportate dal Laboratorio di Città Corviale.

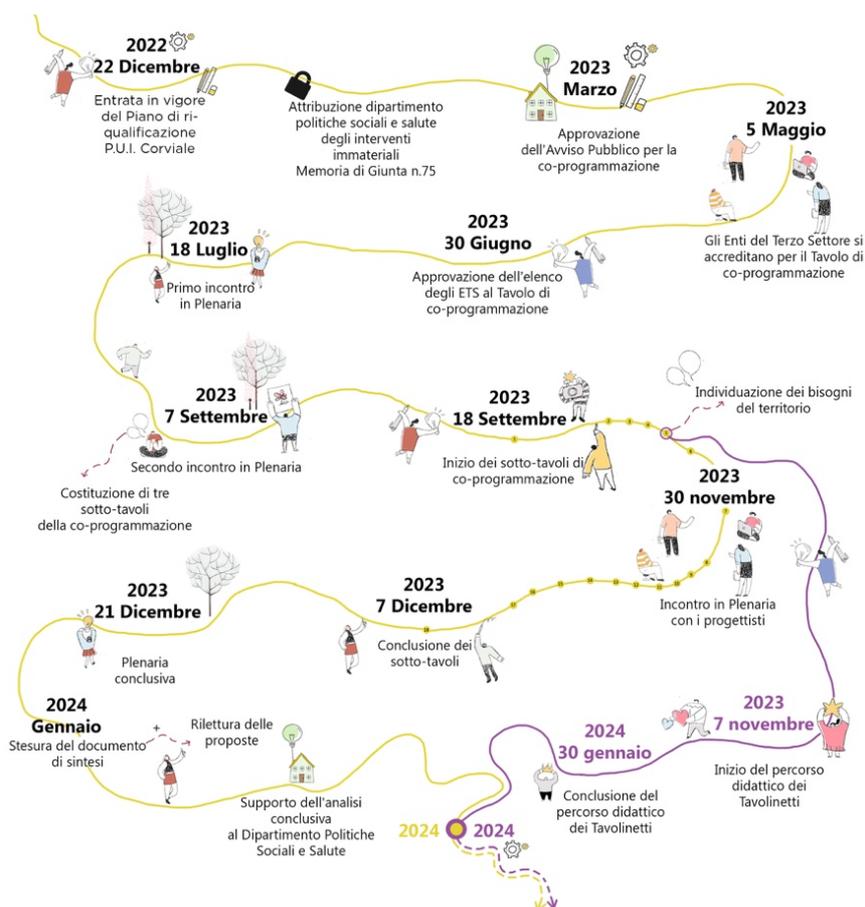


Figura 1 | Cronologia della ricostruzione delle fasi di Co-programmazione.
Autrice: Flaminia Vannini

6.1 | Le fasi

Le fasi del processo permettono, oltre a riflettere sull'analisi dei bisogni e desideri emersi, di ripristinare i processi di coinvolgimento della cittadinanza e degli attori del terzo settore, di ragionare su come metodologie di pianificazione possano operare su più livelli, a diverse scale e con diverse sensibilità. Ciò significa mettere a sistema, dialogare e conoscere le dinamiche di interazione umane e come queste si mettono in relazione con lo spazio, l'ambiente naturale e le altre specie viventi per evitare che la crescente retorica della dimensione locale faccia accrescere atteggiamenti escludenti, dove l'identità del luogo è vista come qualcosa di diverso e "altro".

La prima fase si è focalizzata sull'emersione e l'individuazione dei bisogni della popolazione che vive i territori, facendo emergere problematiche relative alla solitudine e alla mancanza di reti di relazione in tutte le fasce di età con relativi bisogni di formazione e occupazione. Una mancanza di ambienti caratterizzati da spazi comuni, con bisogni di cura e manutenzione degli spazi aperti ad uso collettivo.

Nella seconda fase, sulla base dei bisogni emersi, i tre sotto-tavoli hanno lavorato sulla formulazione di proposte specifiche, in alcuni casi localizzandole in alcuni spazi investiti dalla riqualificazione degli spazi di Corviale. Nel complesso, le proposte hanno cercato di mettere a sistema i bisogni con le esperienze presenti sul territorio al fine di creare una sinergia con i nuovi servizi individuati e al contempo implementarne l'efficacia attraverso l'analisi delle possibili problematiche e *gap* che in passato hanno caratterizzato i processi di ri-funzionalizzazione degli spazi.

La terza fase ha rappresentato la condivisione. A novembre i tre sotto-tavoli si sono riuniti in plenaria con i progettisti per il racconto del progetto definitivo "materiale" e per avanzare le proposte emerse nei singoli incontri per l'individuazione fisica di luoghi che potessero rispondere ai bisogni emersi.

Il percorso si è poi concluso con la rilettura, formulazione e successiva condivisione, da parte del Laboratorio di Città Corviale, di una sintesi dei report di tutti gli incontri con il Dipartimento Politiche Sociali e Salute utile a redigere il documento conclusivo. Questa fase di restituzione permette di mettere le basi per un possibile passo avanti per la Co-progettazione.



Figura 2 | Incontro dei tavoli di Co-programmazione.
fonte: Laboratorio di Città Corviale.

6.2 | Il dialogo

Seppur con le difficoltà di un processo “a posteriori”, rispetto alle tempistiche iniziali, il dialogo e la postura di ascolto delle istanze e bisogni di chi abita i luoghi, rappresentano un elemento fondamentale di accompagnamento alle trasformazioni fisiche degli spazi. Dal 2018 il Laboratorio di Città Corviale ha “preso in carico” il supporto e l’accompagnamento di tutte le trasformazioni dei piani e programmi di riqualificazione, ascoltano le esigenze, costruendo con empatia le relazioni tra le persone e le “cose”; facilitando i processi di rigenerazione urbana attraverso l’accompagnamento sociale e la programmazione e gestione di attività sul territorio che permettessero di creare quel senso di comunità e identità che spesso gli abitanti richiedono. Il dialogo e il riconoscimento permettono di ricucire i fili interrotti dei territori a supporto del progetto fisico che deve generarsi, permettendo alle persone di far parte del processo e ristabilire il valore identitario degli spazi. Questo porta ad affermare un processo di appartenenza ai luoghi per la cura e la loro presa in carico. Percependo il progetto come occasione di confronto tra l’ente pubblico e la cittadinanza attiva emerge quindi l’importanza delle esperienze sviluppate nei territori. In questo processo è insita la necessità delle politiche pubbliche di divenire il luogo in cui, comunità e istituzioni, definiscono il modello di gestione condiviso dello spazio, ma contestualmente guardano all’orizzonte di un processo di carattere politico, sociale e culturale.

7 | I rischi

Se da sempre lo spazio è considerato un costruito sociale e politico (Lefebvre, 1974), nei processi partecipativi il rischio di prevaricazione delle istanze individuali comprometterebbe l’interesse generale che corrisponde ad un valore d’uso che dà sostanza e spazio all’interesse generale e condiviso e che produce valore all’esperienza sociale portata avanti dalla comunità. Qui si aprirebbe una distinzione utile, per far chiarezza, sulla concorrenza e la collaborazione o cooperazione. Nella concorrenza l’attenzione si concentra sulle strategie di appropriazione del valore, mentre nella cooperazione³, sulle strategie collettive per la generazione di valore (Gnyawali e Madhavan, 2001; Moore, 1993). «Lo spazio non sarebbe né un punto di partenza (mentale e sociale al tempo stesso, come viene contemplato nell’ipotesi filosofica), né un punto d’arrivo (un prodotto sociale o il luogo dei prodotti), bensì un intermediario» (Lefebvre, 1974) uno strumento politico che si pone tra gli interessi e gli “affetti” privati in rapporto agli interessi comuni. Rappresenta quindi uno spazio intermedio nel quale si riconoscono i diritti di autodeterminazione, uguaglianza e presa di responsabilità verso il progresso della comunità in condizioni di parità. Per queste ragioni è importante che i processi di Co-programmazione e più in generale di partecipazione siano aperti all’intera comunità, cittadini e abitanti compresi, e che non vengano chiusi ad una specifica “élite” territoriale⁴, in una postura di monitoraggio e portatori di istanze e non giudicanti.

³ La questione della cooperazione non è soltanto filosofica ma implica delle riflessioni profonde sull’organizzazione dei cittadini. Si veda ad esempio, Julian Manley, *The Preston Model: from top-down to rhizomatic-up*, 2021.

⁴ Ne è un esempio la Francia, che porta avanti strategie che permettono ai cittadini di prendere parte alla programmazione, al disegno e all’attuazione di progetti, in un’ottica di democrazia cooperativa. Sull’esempio di collaborazione italiana, hanno deciso di cooperare

8 | Conclusioni

Il grande passo in avanti è stato compiuto, dall'Amministrazione, attraverso il riconoscimento dei beni urbani come "beni comuni", materiali ed immateriali. Questo permette di risignificare il tema dello spazio pubblico attraverso la condivisione e la comprensione – quindi il riconoscimento – del bene comune inteso come "bene relazionale". Si è sottolineata l'importanza di ri-conoscere e di indagare nelle maglie dense e disperse delle comunità che vivono i territori, la possibilità di attuare interventi di riqualificazione materiale per ristabilire l'equilibrio tra le zone edificare e le aree vegetali limitando il consumo di suolo, nell'ottica di attuazione di un ri-ammagliamento del sistema ambientale e sociale per un'organica integrazione con i manufatti architettonici. In questo processo è risultato essenziale il lavoro che da anni il Laboratorio di Città Corviale compie "nel" e "con" il territorio; il suo ruolo di mediazione rappresenta un valore aggiunto capace di lavorare nei conflitti e nel dialogo con gli abitanti, grazie alla sua presenza costante nel territorio e la sua postura *super partes*. Nel tempo porta avanti iniziative e progetti che ri-leggono gli spazi, le relazioni e i luoghi nell'interesse comune unendo il "sapere dell'esperienza"⁵ con il "sapere della competenza"⁶.

Riferimenti bibliografici

- Assemblea Capitolina (2024), Commissione speciale "Atlante del PNRR di Roma. Comune di Roma.
- Bianchetti C. (2021), "Corpi tra spazio e progetto". Mimesis/Architettura, Milano.
- Braschi S., Sebastianelli S. (2023), Editoriale. In iQuaderni di U3, Corviale, Laboratorio di Città. Quodlibet, Macerata pp. 11-15.
- Caudo G., Pietropaoli M. (2021), "Riabitare il mondo". Quodlibet, Macerata.
- De Carlo G. (2015), "L'architettura della partecipazione, a cura di Sara Marini". Quodlibet, Macerata.
- Granada E. (2021), "Placemaker - Gli inventori dei luoghi che abiteremo". Passaggi Einaudi, Torino.
- Lefebvre H. (1974), *Espace et politique. Le droit à la ville II*, Ed. Economica, Paris (II ed. 2000).
- Ostrom E. (1990), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press.
- Pinard J. (2021), *Thèse de doctorat en aménagement de l'espace et urbanisme - L'urbanisme transitoire, entre renouvellement des modalités de fabrique de la ville et évolution de ses acteurs. Une immersion ethnographique au sein de SNCF Immobilier*, Université Paris-Est, École Doctorale Ville, Transports et Territoires. Paris.
- Vannini F. (2023), *Normogenesi Urbane. Una tesi al contrario*, Università degli Studi Roma Tre, Dipartimento di Architettura. Roma.
- Viganò P. (2023), *Il giardino biopolitico, spazi, vite e transizione*, Donzelli Editore, Roma.
- Vitta M. (2008), *Dell'abitare. Corpi spazi oggetti immagini*, Piccola biblioteca Einaudi.

Sitografia

<https://laboratoriocorviale.it>

https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/Atlante_del_PNRR_di_Roma_compressed.pdf

con cittadini singoli e con gruppi informali, lasciando fuori le associazioni. Si veda anche il *débat publique* che ha aperto la strada in Italia al Nuovo Codice degli Appalti e delle Concessioni (Vannini, 2023).

⁵ L'esperienza nel luogo, nell'abitare gli spazi allo stesso modo dei cittadini e delle associazioni di Corviale.

⁶ Portando avanti l'insieme di attività di trasferimento scientifico, tecnologico e culturale e di trasformazione produttiva delle conoscenze, attraverso processi di interazione diretta delle Università con la società civile e il tessuto imprenditoriale, con l'obiettivo di promuovere la crescita sociale ed economica del territorio.

Da monocultura residenziale a spazio dell'abitare: il caso di Taverna del Ferro a Napoli

Bruna Vendemmia

Università degli Studi Napoli Federico II
DiARC
Email: bruna.vendemmia@unina.it

Ludovica Battista

Università degli Studi Napoli Federico II
DiARC
Email: ludovica.battista@unina.it

Gianluigi Freda

Università degli Studi Napoli Federico II
DiARC
Email: gianluigi.freda@unina.it

Federica Vingelli

Università degli Studi Napoli Federico II
DiARC
Email: federica.vingelli@unina.it

Abstract

Il contributo si interroga sui processi di trasformazione del patrimonio di Edilizia Residenziale Pubblica (ERP) a Napoli nell'ambito di diverse politiche emergenziali di finanziamento dell'abitare, indagando se e in che modo il progetto di ERP può rispondere all'evoluzione dei bisogni abitativi e fornire le attrezzature necessarie per l'abitare. A questo scopo il lavoro analizza il processo di redazione del Progetto di Fattibilità Tecnica Economica (PFTE) per la riqualificazione del quartiere di Taverna del Ferro (Napoli). Costruito negli anni '80 nell'ambito del Programma Straordinario di Edilizia Residenziale (PSER) L. 219/81, il quartiere è stato oggetto, nel 2023, di un progetto di ristrutturazione edilizia finanziato dal PNRR. Il progetto, fondato sia sulla lettura dello stato dei luoghi, sia sull'interlocuzione avviata con gli abitanti e il comitato civico "Ex Taverna del Ferro", ruota attorno alla criticità fondamentale di costruire un processo per fasi, senza delocalizzare gli attuali residenti ed evitando l'utilizzo di alloggi temporanei. Questa condizione influenza la morfologia del nuovo insediamento, che risulta il negativo della attuale condizione spaziale. Infatti, lo spazio oggi edificato sarà trasformato in aree verdi, orti sociali e giardini comuni, per costruire nuove relazioni di cura fra comunità locale e spazio dell'abitare, mentre i lotti edificatori saranno disposti sulle strade di bordo, per operare una ricucitura con il quartiere di San Giovanni a Teduccio. Il lavoro illustrerà i principi che hanno guidato la redazione del PFTE, evidenziando le principali tematiche di lavoro e le criticità nonché le condizioni minime necessarie per trasformare questo quartiere da spazio monofunzionale di residenza a spazio dell'abitare.

Parole chiave: abitare, rigenerazione, PNRR

Introduzione

Il contributo si interroga sui processi di trasformazione del patrimonio di Edilizia Residenziale Pubblica (ERP) a Napoli nell'ambito di diverse politiche emergenziali di finanziamento dell'abitare, indagando se e in che modo il progetto di ERP può ancora rispondere all'evoluzione dei bisogni abitativi e fornire le attrezzature necessarie per l'abitare contemporaneo.

A questo scopo il lavoro discute il processo di redazione del Progetto di Fattibilità Tecnica Economica (PFTE) per la riqualificazione del quartiere di Taverna del Ferro (TDF) a Napoli, redatto dal comune di Napoli con la consulenza scientifica del Dipartimento di Architettura dell'Università degli Studi di Napoli

Federico II¹. Costruito negli anni '80 nell'ambito del Programma Straordinario di Edilizia Residenziale (PSER) L. 219/81, il quartiere è stato oggetto nel 2023 di un progetto di ristrutturazione edilizia finanziato all'interno di un Piano Urbano Integrato previsto dal PNRR, che prevede la demolizione e la ricostruzione degli edifici esistenti.

Allo stato attuale, l'area di intervento si compone di due "stecche residenziali", che ospitano 360 alloggi, insieme alle attrezzature sportive dismesse, in una superficie di circa 31.000 mq.

Il progetto di rigenerazione, fondato sia sulla lettura dello stato dei luoghi, sia sull'interlocuzione avviata con gli abitanti e il comitato civico "Ex Taverna del Ferro", ruota attorno alla criticità fondamentale di costruire un processo di trasformazione per fasi concatenate, allo scopo di demolire le "stecche" e costruire un nuovo insediamento sostitutivo "a scala umana", senza delocalizzare gli attuali residenti ed evitando l'utilizzo di alloggi temporanei. Questa prerogativa influenza la morfologia del nuovo insediamento, che risulta il negativo della attuale condizione spaziale. Infatti, lo spazio oggi edificato corrisponde nel progetto di rigenerazione ad aree verdi, orti sociali e giardini comuni, nucleo di nuove relazioni di cura fra comunità locale e spazio dell'abitare, mentre i nuovi lotti edificatori sono disposti sulle strade di bordo, per operare una ricucitura con il quartiere di San Giovanni a Teduccio.

Il lavoro illustrerà prima lo stato di fatto del quartiere a partire dal progetto PSER, ponendo l'attenzione sui diversi processi di degrado e poi di riscatto che hanno portato ad attivare un processo di rigenerazione dell'area, saranno in seguito evidenziati i principi che hanno guidato la redazione del PFTE, sottolineando le principali tematiche di lavoro e le criticità, a partire dalla permanenza e mobilità dei residenti all'interno dell'area durante le operazioni di cantiere, allo stesso tempo evidenziando quali dovrebbero essere le condizioni minime necessarie per trasformare questo quartiere da spazio monofunzionale di residenza a spazio dell'abitare.

1 | Taverna del Ferro. Lo stato di fatto: il progetto di Barucci nel quadro del PSER

Il quartiere di Taverna del Ferro è localizzato in posizione baricentrica nel territorio della VI Municipalità (Ponticelli - Barra - San Giovanni a Teduccio), nella periferia orientale della città di Napoli. L'area è servita da importanti assi viari, in particolare, dal raccordo con Via delle Repubbliche Marinare, che collega l'area all'autostrada A3. Nelle vicinanze sono ubicate: la stazione capolinea della linea 2 della metropolitana di Napoli: Napoli San Giovanni/Barra, che serve l'intero quartiere San Giovanni a Teduccio, e la stazione di San Giovanni a Teduccio lungo il percorso della linea 4 della Circumvesuviana.

Gli assi viari urbani principali che circondano l'area sono corso San Giovanni a Teduccio e viale 2 Giugno. La zona di intervento oggetto del PUI ha una superficie complessiva di circa 31.000 m² e comprende oltre all'area attualmente occupata dalle stecche e l'area triangolare a Nord-Est su cui insistono le aree a standard urbanistico anche un'area triangolare ad Ovest (piazzetta Mao Tse-Tung) e una piccola area di raccordo tra viale 2 Giugno e corso San Giovanni (fig. 1).

¹ Il gruppo di lavoro del DiARC è composto da: Enrico Formato (responsabile scientifico), Marianna Ascolese, Eduardo Bassolino, Gilda Berruti, Alberto Calderoni, Pasquale De Toro, Gianluigi Freda, Giuseppina Mari, Federica Palestino, Michelangelo Russo, Ludovica Battista, Luca Boursier, Augusto Fabio Cerqua, Nicola Fierro, Bruna Vendemmia.

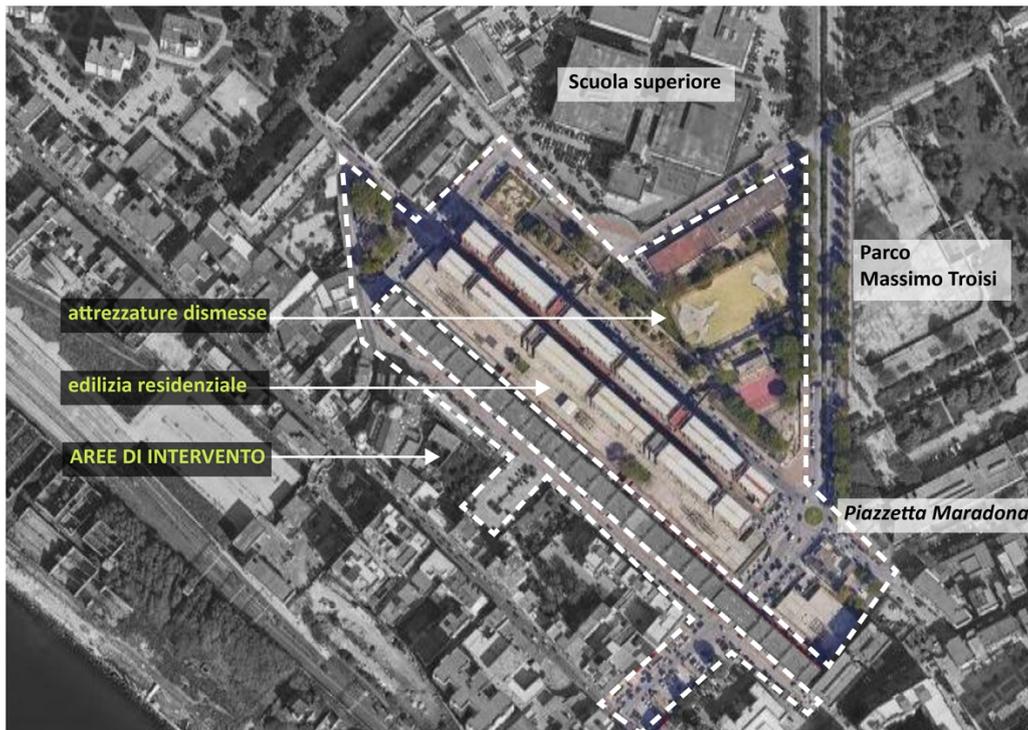


Figura 1 | L'area d'intervento di Taverna del Ferro.
Fonte: Elaborazione degli autori.

Il complesso di Taverna del Ferro fu realizzato negli anni Ottanta su progetto dell'architetto Pietro Barucci, nell'ambito del Piano Straordinario per l'Edilizia Residenziale (PSER) del 1981 (istituito con la Legge 219/81 per la ricostruzione delle zone terremotate), che prevedeva la costruzione di 13.578 alloggi e delle urbanizzazioni primarie e secondarie. Il piano rappresentava un'attuazione del piano per il recupero delle periferie, approvato dal Consiglio Comunale di Napoli il 16 aprile 1980 (Amato, 2019), e lo rendeva di fatto attuativo con un carattere d'urgenza, con interventi tempestivi e una rapida realizzazione (Cederna, 1987). Oltre agli alloggi e agli esercizi commerciali e artigianali, il piano prevedeva la realizzazione di scuole, attrezzature collettive, impianti sportivi, e oltre 400 ettari di verde pubblico, per colmare il fabbisogno arretrato. Attraverso un intervento straordinario, il PSER, si accelerò l'attuazione del Piano per il recupero delle periferie, approvato per via ordinaria dal consiglio comunale, urbanizzando alcune aree della città che al tempo avevano ancora un carattere prevalentemente agricolo trasformandole in parti di città (De Seta, 1984).

In linea con questo processo, il progetto provava a trapiantare nelle aree di espansione il modo di abitare del "vicolo" tipico del centro storico di Napoli, con una struttura composta da due corpi di fabbrica ad alta densità abitativa, le stecche, alte 35 e lunghe 250 m, separate da una galleria di distribuzione larga 10 metri. Sulla galleria erano previsti, al piano terra, dei locali a vocazione commerciale mentre, ai nove piani superiori trovavano posto le abitazioni. Una serie di ponti collegava gli edifici dell'edilizia alta tra di loro e, passando sulla strada carrabile a Nord, alla zona delle attrezzature pubbliche. Si configurava così nelle intenzioni del piano e del progetto un macro-quartiere autonomo e autosufficiente, dove si potessero svolgere tutte le attività necessarie per la vita quotidiana. L'edilizia alta era stata richiesta al gruppo di progettisti per l'espressa volontà di costruire un edificio che fosse visibile dal mare come punto di riferimento – landmark - del grande intervento di espansione nella zona orientale della città. L'alta densità permetteva inoltre di rispondere al bisogno abitativo nel rispetto di un contenimento dell'uso del suolo.

Da un punto di vista tipologico, nel progetto di TDF coesistono due modelli residenziali: l'edilizia alta, con una distribuzione a ballatoio, e quella bassa, in liea, collegate da una piastra centrale, sollevata rispetto al piano stradale e adibita a giardino pensile, che copre parzialmente i garage.

1.1 | Taverna del Ferro: vulnerabilità spaziale, materiale e sociale

Numerose problematiche, riscontrabili anche in altri complessi ERP in Italia e dovute, in parte, anche ad un disinvestimento progressivo sui patrimoni abitativi pubblici a scala nazionale (Tosi, 2017), hanno portato ad

un rapido degrado del quartiere. In particolare a Taverna del Ferro si possono riconoscere vulnerabilità di tipo materiale, spaziale e di natura socioeconomica.

La scelta della prefabbricazione è da considerarsi una delle principali cause di degrado materiale anche a causa degli errori di realizzazione che hanno comportato carenze nell'isolamento termico, infiltrazioni, e più in generale manomissioni. Inoltre, i materiali utilizzati non rispondono ai requisiti minimi richiesti oggi dagli strumenti normativi in campo energetico, sismico e igienico, rendendo impossibile una riqualificazione degli immobili esistenti senza prevederne una totale demolizione.

Gli elementi progettuali e spaziali, che nel tempo hanno maggiormente evidenziato difficoltà di gestione, manutenzione e criticità nell'uso da parte degli abitanti, sono invece la piastra sovrapposta che separa le stecche dall'edificio in linea e la galleria/percorso tra le stecche. Le dimensioni poco generose della galleria si sono rivelate inadeguate a garantire la necessaria ariosità e illuminazione degli alloggi, mentre la distribuzione a ballatoio ha portato con sé problemi di introspezione e di *privacy*.

Inoltre, sin da subito si sono verificate occupazioni abusive con modifica dell'impianto da parte degli stessi residenti e con episodi di architettura spontanea nella ridefinizione delle funzioni. Gli spazi ad uso collettivo e quelli a destinazione commerciale al piano terra sono stati trasformati negli usi, diventando prevalentemente depositi e autorimesse e versano oggi in stato di abbandono e di degrado, così come le aree pubbliche attrezzate nella parte Nord del sito.

In aggiunta, la composizione sociale del quartiere caratterizzata da soggetti economicamente svantaggiati e socialmente emarginati, è stata alla base delle condizioni di degrado sociale, come si evince anche dalla percezione stessa degli abitanti (Berruti, Lepore, 2009), al punto che i ponti sospesi sono stati chiusi per ordine prefettizio e che il quartiere è stato denominato “il Bronx” di San Giovanni a Teduccio. Un'ulteriore problematica di natura sociale è legata all'occupazione informale di alcuni alloggi.

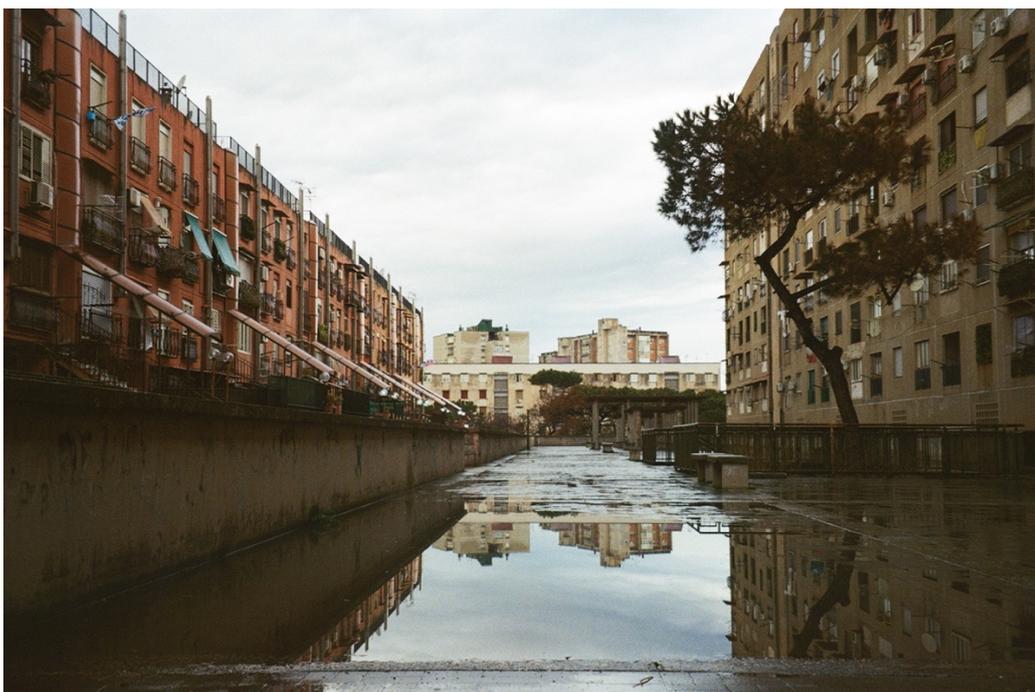


Figura 2 | Taverna del Ferro, stato di fatto. Piastra di collegamento tra gli edifici bassi e le stecche.
Fonte: fotografia di L. Battista.

1.2 | Il ruolo dei comitati per la rinascita del quartiere

La decisione dello *street artist* napoletano Jorit di dipingere nel 2017, due murali sulle facciate laterali est delle stecche: *Dios Umano* che raffigura Diego Armando Maradona e lo scugnizzo Niccolò, e successivamente nel 2018, due murali raffiguranti Che Guevara dal titolo “Patria o Muerte”, sulle facciate ovest, risveglia il senso di appartenenza degli abitanti al loro quartiere, e da avvio un processo di rigenerazione dal basso che porta, a maggio 2018² alla nascita del comitato civico “Ex Taverna del Ferro”.

² Le informazioni relative al comitato civico “Ex Taverna del Ferro” sono state dedotte dalla pagina facebook del comitato <https://www.facebook.com/groups/173290966829945/>

Il comitato è stato fondato dagli abitanti delle stecche alte con lo scopo di migliorare le condizioni di vita nel quartiere e rivendicare un “diritto radicale” (Madden e Marcuse, 2020) alla casa cioè il diritto ad abitare il quartiere ravvivando anche le reti di relazioni. Questa rivendicazione del diritto di riabitare il quartiere da parte della comunità abitante è visibile anche nell’appropriazione degli spazi pubblici prospicienti il complesso residenziale attraverso un cambio informale di nomenclatura. L’anonima rotatoria stradale prospiciente il murales viene infatti comunemente denominata “Piazzetta Maradona”, mentre la piazzetta ad ovest è stata intitolata a “Mao Tse Tung”.

Parallelamente, a scala urbana, viene messo in campo un processo di apprendimento collettivo (De Blust, Devisch, Schreurs, 2019), che rafforza le capacità del comitato attraverso l’osservazione dei successi ottenuti dal comitato Vele, già attivo dagli anni 80 del secolo scorso, per la riqualificazione del famoso quartiere di Scampia e porta alla formulazione di richieste chiare ed esplicite all’amministrazione per la riqualificazione del quartiere. Si arriva così a superare una prima idea di progetto che prevedeva la demolizione solo della stecca lato Vesuvio, mantenendo in sito e riqualificando la stecca lato mare, prevedendo invece la totale demolizione di entrambe le stecche alte e la ricostruzione dello stesso numero di appartamenti all’interno del lotto³.

2 | Il progetto di rigenerazione

Il progetto di riqualificazione si sviluppa a partire da importanti vincoli. Innanzitutto, l’uso di fondi PNRR, come anche nel caso del complesso di Tor Bella Monaca a Roma (Cangelli, E. et al. 2024), e di fondi PON Metro che impone tempistiche molto stringenti sia per i tempi di progettazione che per quelli di realizzazione, oltre che prestazioni ambientali molto elevate per il cantiere e per gli edifici (il principio DNSH, e il raggiungimento del livello di prestazione energetica NZEB); il rispetto degli standard urbanistici; ed infine le necessità legate alla mobilità dei residenti all’interno dell’area durante il cantiere che comportano l’alternanza delle fasi di demolizione e costruzione e una particolare attenzione alla gestione della sicurezza. Per questi motivi l’impianto del nuovo insediamento si configura come l’inversione dell’attuale condizione (fig. 3). Gli edifici vengono disposti sulle strade di bordo. Le attuali Traversa comunale Taverna del Ferro a Nord e Traversa II Alveo Artificiale a Sud, diventano i percorsi matrice su cui si addenseranno i nuovi fabbricati residenziali, ribaltando anche sul piano topologico-relazionale, oltre che su quello morfologico, l’attuale condizione insediativa. Ulteriori aree edificatorie di tipo residenziale sono previste sul viale 2 Giugno, nell’area degli attuali campi sportivi. Questo impianto rafforza il carattere urbano degli assi preesistenti, consentendo al contempo di realizzare uno spazio pedonale continuo e sicuro all’interno degli anelli viabilistici così determinati. Il consolidamento del tracciato della Traversa comunale di Taverna del Ferro è molto rilevante sul piano urbanistico, sia perché esso disimpegna uno dei principali complessi scolastici del quartiere, sia perché questo assetto riprende e valorizza una traccia storica, ricucendo la percorribilità tra l’area del Viale 2 Giugno e il Rione Villa e riconnettendo il nuovo quartiere con il vicino complesso universitario della Federico II. Due percorsi pedonali, che sfruttano i passaggi esistenti nella stecca bassa, permettono la connessione tra via Parrocchia a sud e la zona degli istituti scolastici a nord frazionando l’area in otto lotti.

³ Un giorno speciale. Apre il cantiere per le nuove case a Taverna del Ferro Napoli Monitor (2024) <https://napolimonitor.it/un-giorno-speciale-apre-il-cantiere-per-le-nuove-case-a-taverna-del-ferro/>

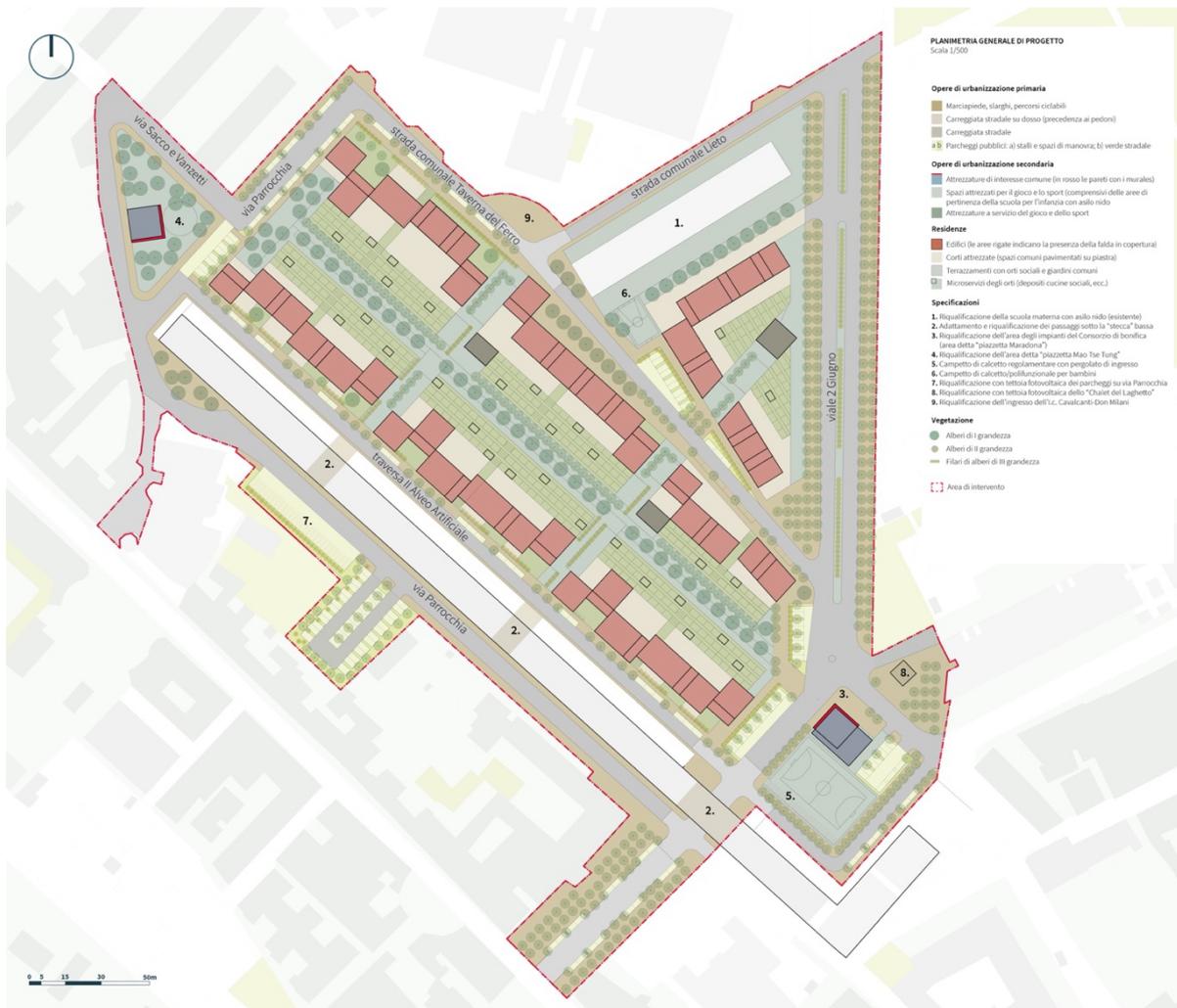


Figura 3 | Progetto di riqualificazione del complesso residenziale di Taverna del Ferro. Lo schema direttore del PFTE.
Fonte: PFTE. Elaborazione grafica a cura degli autori.

Tutti i lotti presentano la stessa struttura: strada – cortina edilizia – cortile – giardino, definendo delle corti aperte, con un passaggio di ingresso diretto dalla strada al cortile. Ogni corte è dotata di un basamento non residenziale in cui sono allocati i parcheggi, i servizi alla residenza e i locali commerciali. La tipologia edilizia è in linea, con appartamenti con doppio affaccio. Al fine del raggiungimento dello standard NZEB tutti gli edifici sono dotati di falde fotovoltaiche. Per i locali di servizio e le aree pertinenziali aperte – in particolare i terrazzamenti destinati ad agricoltura urbana – è immaginata una successiva fase di co-progettazione e cogestione con gli abitanti, per rafforzare il senso di comunità, anche aprendosi al resto del quartiere e favorire lo sviluppo di reti di prossimità.

Molti degli aspetti progettuali derivano dal processo di ascolto attivo del comitato che ha espressamente richiesto il perseguimento di una dimensione “umana” del nuovo complesso come elemento integrante dell’accesso ad una condizione dignitosa dell’abitare. Da questa richiesta dipendono l’altezza più contenuta dei nuovi edifici, la configurazione frammentata del complesso e l’apertura su viale 2 Giugno che permette un maggiore controllo pubblico sul quartiere.



Figura 4 | Progetto di riqualificazione del complesso residenziale di Taverna del Ferro, schema assonometrico del PFTE. 1. Attrezzatura di interesse comune. 2. Installazione. 3. Terrazzamenti con orti sociali e giardini comuni, comprensivi di microservizi. 4. Attrezzature a servizio dello sport; 5. Attrezzature a servizio del gioco. 6. Corti aperte residenziali.
Fonte: PFTE. Elaborazione grafica a cura di L. Battista.

Il progetto individua un cronoprogramma delle fasi di attuazione degli interventi che garantisce il progressivo svuotamento degli edifici da demolire, il trasferimento degli abitanti negli alloggi sostitutivi e una rinnovata vivibilità dell'area fin dalle prime fasi di cantiere. Durante la prima fase del progetto si interviene sui suoli già liberi da funzioni residenziali e nella disponibilità del Comune, sia per la realizzazione degli edifici residenziali di sostituzione, con la realizzazione dei primi 180 alloggi per permettere lo svuotamento della prima stecca residenziale da demolire, che per la realizzazione delle attrezzature e degli spazi pubblici, per attivare i primi servizi di supporto alla transizione abitativa, come previsto dalle attività di co-progettazione con il terzo settore.

Conclusioni

Il paper analizza il processo di redazione del PFTE per la rigenerazione del complesso residenziale di Taverna del Ferro, nella periferia Est di Napoli.

Il lavoro analizza dapprima le diverse politiche abitative che hanno portato alla costruzione dell'attuale complesso negli anni 80 e i processi che ne hanno comportato il progressivo degrado fino alla configurazione dell'attuale stato di fatto, mettendo in luce la forte monofunzionalità residenziale e la totale mancanza di *mixité* sociale, che hanno portato alla costituzione di un comitato di lotta per il diritto alla casa e alla redazione dell'attuale progetto di riqualificazione. L'analisi del processo di redazione del PFTE permette di evidenziare alcune criticità del processo sia specifiche che generalizzabili ad altri interventi di rigenerazione sul patrimonio ERP.

Innanzitutto, con riferimento alle politiche abitative in Italia, si evidenzia l'esistenza di un vuoto di programmi ordinari di finanziamento dell'edilizia pubblica (Bricocoli et al. 2021) che comporta il ricorso al principio emergenziale per la risposta di un bisogno strutturale della città. Sia il progetto realizzato negli anni 80, infatti, che quello di riqualificazione attualmente in corso sono finanziati mediante fondi emergenziali: il PSER - L. 219/81 per il primo, che prevedeva la costruzione di edifici di ERP nel post terremoto, e il PNRR, per il secondo. Incardinare il processo di riqualificazione all'interno di finanziamenti emergenziali presenta, come evidenziato, numerose criticità. In entrambi i casi i tempi molto limitati per il progetto e per la realizzazione dell'intervento sono condizioni imposte dal bando. Nel caso del PSER, il fattore tempo ha

inciso in modo rilevante sia sulla scelta delle aree di intervento contribuendo di fatto al processo di progressiva urbanizzazione della zona est della città, che sulla scelta della tecnica costruttiva, e conseguentemente sulla qualità dell'edilizia, rappresentando uno dei maggiori fattori del degrado attuale. Con il PNRR, sebbene il bando preveda prestazioni molto elevate del costruito, i tempi molto limitati sia per la fase di progettazione che per quella di realizzazione rischiano di avere importanti impatti sulla qualità del costruito, sulle modalità di selezione dei progettisti e sulla ridotta considerazione del processo partecipativo, tutti fattori che rappresentano importanti criticità per la rigenerazione del patrimonio ERP (Talluri, 2019). Se da un lato, infatti, il PFTE cerca di rafforzare la capacità del progetto di incidere sulla qualità della vita degli abitanti mediante l'innovazione del processo progettuale e della cantierizzazione, proponendo attività di partecipazione sia nella fase progettuale che in quella di cantiere e la realizzazione di alcuni servizi prima delle residenze, dall'altro, le tempistiche ristrette sia per la fase di progettazione che per quella di realizzazione potrebbero orientare le scelte dell'amministrazione alla costruzione prioritaria ed isolata delle residenze, ripetendo gli errori del PSER, e più in generale dei complessi ERP.

Si evidenziano inoltre alcune criticità specifiche del progetto. La necessità di mantenere gli abitanti in situ per tutta la durata del cantiere richiede una programmazione precisa dei trasferimenti in collaborazione con gli abitanti e i soggetti del terzo settore coinvolti, per garantire il coordinamento e la tempestività delle azioni, valorizzare i rapporti di vicinato, agevolare la mobilità per i nuclei e le persone fragili. A tale proposito il progetto propone di rendere trasparente la scansione del processo di attuazione e di consentire un presidio attivo da parte di tutti i soggetti coinvolti nella trasformazione; di comunicare all'esterno le trasformazioni in corso, i punti fermi, le tappe del processo; di definire come si mette in pratica la clausola sociale che prevede l'inclusione lavorativa degli abitanti per l'esecuzione delle attività in corso.

Il progetto è attualmente in fase esecutiva e si è provveduto alla demolizione delle strutture non residenziali. Il passaggio dal PFTE all'esecutivo ha richiesto alcune modifiche ed ha messo in evidenza ulteriori criticità, soprattutto con riferimento alla relazione con gli abitanti e con il sito. In particolare, il desiderio degli abitanti di conservare o riprodurre i murales, al cui scopo erano state previste nel PFTE delle superfici di uguali dimensioni, e la necessità di rispettare le quantità di spazi a standard, in particolare gli spazi per i parcheggi, mantenendo la qualità dello spazio pubblico.

Il DiARC ha avviato un processo di monitoraggio che potrebbe rappresentare un punto di osservazione preferenziale e critico sulle diverse fasi del processo di riqualificazione.

Riferimenti bibliografici

- Amato F. (2021), *Periferie plurali: il caso di Scampia (Napoli) oltre gli stigmi*. In (Dumont, I, Gambazza G, e Gamberoni E, a cura di) *Interstizi e novità: oltre il Mainstream Esplorazioni di geografia sociale Geography Notebooks / Quaderni di Geografia / Cahiers de Géographie / Cuadernos de Geografia 4* (2021) 2. doi: <https://dx.doi.org/10.7358/gn-2021-002-ama1>
- Berruti G., Lepore D. (2009), *Fuori dal centro non c'è il Bronx. Un esercizio di descrizione delle periferie metropolitane*, (Atti del Convegno nazionale INU "Territori e città del Mezzogiorno. Quante periferie?" Napoli 22-23 marzo 2007).
- Bricocoli M., Cellamare C, Cognetti F, Marchigiani E. (2021), *Edilizia residenziale pubblica: leve per incrementare il patrimonio disponibile*. In Ricomporre i divari. Politiche e progetti territoriali contro le disuguaglianze e per la transizione ecologica. Il Mulino. Bologna
- Cangelli E., Conteduca M., Elnaz Beham K., Zaiter H, Fonti V. (2024), *Public Housing Stock between Recovery and Sustainability: The Case of Tor Bella Monaca in Rome* Sustainability 2024, 16(6), 2510. <https://doi.org/10.3390/su16062510>
- De Seta, C. (1984), *I casali di Napoli*. Laterza. Roma - Bari.
- De Blust S., Devisch O., Schrurs J (2019), *Towards a Situational Understanding of Collective Learning: A Reflexive Framework*. Urban Planning (ISSN: 2183-7635) 2019, Volume 4, Issue 1, Pages 19-30 DOI: 10.17645/up.v4i1.1673
- Madden D., Marcuse P. (2020), *In difesa della casa. Politica della crisi abitativa*, versione italiana a cura di B. Pizzo Firenze: editpress. Versione originale *In Defense of Housing. The Politics of Crisis* (2016) Verso Books.
- Talluri L. (2019), *La mappatura dell'Erp come strumento per la rigenerazione delle periferie*. In Working papers. Rivista online di Urban@it - 1/2019 ISSN 2465-2059
- Tosi A. (2017), *Le case dei poveri. È ancora possibile pensare un welfare abitativo?* Mimesis. Milano.

Sitografia

Cederna A (1987) Napoli: lo scudetto della ricostruzione, disponibile su Eddyburg.it

<https://eddyburg.it/archivio/napoli-lo-scudetto-della-ricostruzione/>
Comune di Napoli – pagina dedicata al progetto di riqualificazione di Taverna del Ferro
<https://www.comune.napoli.it/tavernadelferro>
Articolo “Un giorno speciale. Apre il cantiere per le nuove case a Taverna del Ferro” su Napoli Monitor
(2024) <https://napolimonitor.it/un-giorno-speciale-apre-il-cantiere-per-le-nuove-case-a-taverna-del-ferro/>

Prove di innovazione per la rigenerazione di un quartiere ERP. Il caso del Piano Urbano Integrato di Taverna del Ferro a Napoli

Federica Vingelli

Università degli studi di Napoli Federico II
Dipartimento di Architettura
Email: federica.vingelli@unina.it

Giovanni Laino

Università degli studi di Napoli Federico II
Dipartimento di Architettura
Email: laino@unina.it

Abstract

Con il PNRR le Amministrazioni delle grandi città hanno l'opportunità di realizzare programmi di rigenerazione di tipo integrato previsti dalle politiche nazionali. Il Comune di Napoli ha scelto di testare questi strumenti in note periferie ove gli abitanti vivono in condizioni molto problematiche quali Scampia e San Giovanni a Teduccio. Il caso del Piano Urbano Integrato di Taverna del Ferro a Napoli è una politica in corso finanziata con i fondi del PNRR e quindi sottoposta a particolari vincoli nell'attuazione. L'Amministrazione ha scelto di adottare un approccio di tipo integrato da realizzare con un particolare rapporto con i soggetti che abitano il territorio. Una sfida con l'abbattimento e la ricostruzione di 360 nuovi alloggi di edilizia pubblica, oltre a servizi e spazi verdi. Un processo attuato anche con la contemporanea e congiunta realizzazione di un impegnativo piano di accompagnamento sociale – con una dote di 3,6 milioni di euro, spendibili in due anni - immaginato e attuato grazie ad un processo di coprogettazione fatto con un raggruppamento di enti del terzo settore selezionati tramite avviso pubblico. Il paper quindi oltre ad illustrare in breve il caso, apprezzando lo straordinario impegno dell'Amministrazione mette in luce alcune criticità che sono emerse, ascrivibili sia ai vincoli di impostazione del PNRR (tutto in tre anni) sia alle difficoltà di realizzare in breve un programma che intende essere molto innovativo ma che richiederebbe un ripensamento delle prassi e abitudini operative dell'Amministrazione.

Parole chiave: PNRR, co-progettazione, approccio integrato

1 | Introduzione e obiettivi

L'Italia si trova a circa metà del suo percorso di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, la cui conclusione è prevista nel 2026 e che coinvolge sfide di innovazione dell'operato delle istituzioni, delle città e della governance. Il confronto, pertanto, sulle pratiche e gli strumenti di questo laboratorio nazionale può avere la valenza della condivisione e l'orientamento dei processi, così come può costituire una prima valutazione dei rischi e degli esiti delle sperimentazioni.

Seppure in modo eterogeneo, e in mancanza di una visione o governance complessiva, il PNRR affronta il tema dell'abitare pubblico (Caritas Italiana, 2022) sia in relazione agli obiettivi di sostenibilità ambientale, che al tema delle nuove forme dell'abitare, o combinando l'obiettivo della qualità dello spazio urbano e della residenza alla coesione sociale, come nell'interessante caso della Missione 5 a favore delle politiche del lavoro, la rigenerazione urbana, i servizi sociali.

Tra questi, i Piani Urbani Integrati (PUI) destinano 900 milioni di euro a 14 Città Metropolitane per interventi di potenziamento di "Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore nelle periferie delle aree metropolitane" proponendo di fatto un nuovo strumento ibrido di attuazione di interventi di rigenerazione del patrimonio pubblico attraverso azioni sulla componente materiale e immateriale della città. I PUI, infatti, prevedono la possibilità di finanziare anche azioni immateriali oltre a quelle sul patrimonio costruito e contemplano, fin dalla fase della presentazione dei progetti, la possibilità di coinvolgere il terzo settore per co-progettare e attuare progetti di innovazione dei servizi pubblici e di rafforzamento delle reti e dell'inclusione sociale. Uno strumento che quindi intende superare alcuni limiti di quelli precedenti, del tutto indirizzati al trattamento dello spazio fisico e non di quello sociale e che differenzia i PUI da altri strumenti del PNRR, anche se espressamente indirizzati ai quartieri di edilizia residenziale pubblica (Cellamare, 2022; Cellamare, Colini, Laino, 2024).

Attraverso il caso studio del Piano Urbano Integrato di Taverna del Ferro del Comune di Napoli, il contributo esplora le potenzialità e i rischi delle metodologie di co-progettazione (fra diversi soggetti interni alla Amministrazione e con il terzo settore) nella costruzione di rinnovate forme dell'abitare, inclusive e in grado di valorizzare le reti e le risorse esistenti, attraverso la “formalizzazione di una partnership che impegna e regola il coinvolgimento delle forze sociali e degli attori locali” (Cremaschi, 2001).

L'obiettivo è individuare le condizioni, gli attori e i processi, che possono massimizzare l'efficacia della progettazione e attuazione dei PUI come strumenti integrati di miglioramento della qualità degli spazi e dei servizi per la comunità nei quartieri di Edilizia Residenziale Pubblica, a partire dall'approfondimento dei metodi di engagement dei soggetti locali e i primi risultati del processo in corso, anche in funzione dei tempi del PNRR: brevi tempi di pianificazione e attuazione a fronte di prospettive “post PNRR”, orientate quindi alla gestione e la sedimentazione delle sperimentazioni nel territorio.

Supponendo alcuni fattori di efficacia desunti dalla letteratura e dalle esperienze, il contributo metterà in luce opportunità e rischi (evidenziabili in questa fase) anche per evitare possibili eventi non attesi, ma abbastanza prevedibili nel caso di particolari precondizioni non favorevoli o scelte fatte dagli attori.

2 | Il caso del PUI per la rigenerazione integrata del quartiere ERP di Taverna del Ferro

Nelle città italiane da tempo si sperimentano nuovi strumenti normativi pensati per migliorare l'apertura dei processi decisionali e attuativi e la cooperazione fra attori capaci di mettere in gioco risorse diverse: co-programmazione e co-progettazione con il terzo settore, campagne di ascolto, partenariato pubblico-privato con i soggetti economici.

Strumenti che rispondono agli apprendimenti desunti fra l'altro dall'IC Urban e dal PON Metro, nel trattamento delle questioni urbane: necessità di approcci di tipo integrato, interventi congiunti per i contenuti (i servizi) e i contenitori, con un sostantivo quanto congruo coinvolgimento di almeno parte della popolazione locale, per migliorare impatti ed efficacia degli investimenti, favorendo l'apprendimento istituzionale, con un buon grado di contingente apertura dei processi decisionali¹.

A partire da questa visione, i PUI si pongono l'obiettivo di rigenerare territori “vulnerabili e degradati in città intelligenti e sostenibili” (Italiadomani, 2020) attraverso il potenziamento dei servizi e delle infrastrutture.

In particolare, il PUI del Comune di Napoli “Rigenerare Taverna del Ferro” investe l'omonimo quartiere ERP nell'area costiera a est della città di Napoli. Un quartiere progettato dall'Architetto Pietro Barucci, seguendo il modello degli edifici con alta densità abitativa e un ampio spazio libero per un parco urbano ai margini dell'edificio stesso. Un modello ripreso dal gigantismo che è stato ben presto considerato poco vivibile, forse anche per un qualche errore di realizzazione che ha determinato una distanza troppo piccola fra le due stecche di case. (Barucci, 2008). Il nuovo piano prevede la rigenerazione urbana del quartiere attraverso la demolizione e ricostruzione complessiva delle attrezzature pubbliche e della cosiddetta “edilizia alta”, due edifici residenziali che si fronteggiano per una lunghezza di 250 metri, ad una distanza di circa 10 metri per 30 metri di altezza, in cui vivono 360 famiglie.

Rispetto alle ben più diffuse scelte di recupero ed efficientamento energetico degli edifici in diversi programmi PNRR (MIMS, 2022), l'intervento ha previsto la demolizione e ricostruzione dell'intero insediamento offrendo la possibilità di ripensare radicalmente i modelli spaziali dell'abitare, in funzione di una centralità degli spazi e dei servizi di prossimità, seppure complicando la fase di attuazione degli interventi che prevede la permanenza degli abitanti nei luoghi durante la fase di realizzazione degli edifici sostitutivi e le successive demolizioni. Un “cantiere abitato” può infatti impattare fortemente sulla vita delle persone che abitano i luoghi, e necessita, per far fronte alla fase di transizione abitativa nei nuovi alloggi, di un trattamento necessario della condizione di diffusa informalità di occupazioni e uso della residenza pubblica (Vingelli et al. 2024).

Per fronteggiare questa condizione di complessità, fornire supporto ai residenti nelle fasi di transizione abitativa e contrastare i fenomeni di esclusione sociale, l'amministrazione si è dotata di un tavolo di co-progettazione con il terzo settore per l'individuazione e la prestazione di servizi socio-assistenziali secondo un approccio collaborativo.

¹ Il riferimento qui è a Laino (2012) pp. 183-194 che riprende Paolo Fareri, Secondo tale approccio l'efficacia degli interventi e delle intenzioni di coinvolgimento di quote significative di popolazione locale, beneficiari degli interventi, è contingente, dipende dalle condizioni effettive del contesto, dalla mappa dei vincoli. In tal senso non vi è di per se un metodo ottimale ma la scelta del grado di apertura del processo e degli strumenti va valutata in base alle condizioni di contesto, ai vincoli sovraordinati che una politica pubblica deve rispettare, dal profilo degli attori locali.

A differenza del comitato degli abitanti, la rete del terzo settore da coinvolgere non è predeterminata nel PUI ma selezionata mediante una procedura pubblica. Attraverso l'analisi delle regole di selezione e interazione con il terzo settore, si vogliono mettere in luce alcuni rischi e potenzialità per l'esito condiviso ed efficace del processo di rigenerazione in corso.

2.1 | Gli obiettivi della co-progettazione con il terzo settore

Nell'ambito delle iniziative comprese nel Piano Urbano Integrato, l'Amministrazione sia per un orientamento volto all'innovazione che per rispondere alle specifiche richieste del finanziamento e presentare quindi una proposta competitiva ha inteso definire e realizzare una parte delle attività attraverso le forme della co-progettazione con il terzo settore². "È necessario", recita il bando³ "che la rigenerazione urbana da attuare sia accompagnata dalla pianificazione della transizione abitativa e dei percorsi di assistenza sociale da fornire alle famiglie" e "prospettare forme di utilizzo e gestione degli spazi verdi che siano ecologicamente sostenibili e sappiano coinvolgere gli abitanti". L'obiettivo generale è quindi sperimentare servizi per lo sviluppo del nuovo quartiere "che abbiano come destinatari gli abitanti, con i quali e per i quali promuovere un processo di rigenerazione complessiva dei servizi e degli spazi comuni".

L'avviso è elaborato dallo stesso settore tecnico dell'Amministrazione che gestisce la progettazione dell'intervento e propone le strategie con cui raggiungere questi obiettivi, da implementare nelle proposte progettuali dei candidati. Gli indirizzi delineati includono, oltre alla progettazione collaborativa di servizi sociali che siano in grado di radicarsi nel territorio e essere sostenibili nel tempo, la creazione di sinergie tra le parti coinvolte, la pianificazione di percorsi abitativi per le famiglie residenti, il supporto logistico e la sicurezza nei cantieri, la soddisfazione dei bisogni emergenti tramite il coinvolgimento della comunità locale, fino a contemplare la richiesta di "spunti significativi all'amministrazione anche superando i tradizionali ambiti di competenza dell'amministrazione stessa".

Va detto che si tratta di una scelta coraggiosa fatta dall'Amministrazione che dovendo attuare una politica finanziata con i fondi del PNRR e quindi soggetta ad un cronoprogramma rigido e veloce, con una qualche apertura del processo decisionale se da un lato pone le premesse per una gestione condivisa del programma, si espone dall'altro a problemi di efficacia nel rispetto dei tempi e delle realizzazioni previste, aprendosi ad una mediazione per trattare questioni spinose non tutte facilmente risolvibili.

2.2 | Il metodo e l'oggetto della co-progettazione

Il bando si rivolgeva a Enti del Terzo Settore che, in forma singola o associata, fossero interessati a progettare e erogare insieme all'amministrazione comunale questi servizi nel quartiere di Taverna del Ferro durante il periodo di attuazione del PUI.

All'esito della fase di selezione di un unico contraente, e sulla base del progetto finale definito come risultato della co-progettazione, il Comune ha stipulato una Convenzione attuativa esclusivamente con il raggruppamento del Terzo Settore individuato⁴.

È interessante il fatto che nell'ambito delle iniziative comprese nel PUI, la pubblicazione dell'avviso di co-progettazione si colloca nel marzo 2023, circa sei mesi prima dell'approvazione del progetto di fattibilità degli interventi di ristrutturazione edilizia e urbanistica, in un momento in cui la definizione spaziale del nuovo quartiere ERP è ancora in definizione e aperta ad aggiustamenti, anche a valle del processo di interazione con il Terzo settore.

L'avviso identifica comunque alcune specifiche tipologie di aree pubbliche e collettive del quartiere verso cui indirizzare le azioni di co-progettazione, da un lato con lo scopo di anticipare ai concorrenti gli elementi fondamentali del progetto in via di approvazione per poter essere inclusi nelle progettualità e presi in carico dal Terzo Settore, dall'altro con l'obiettivo di rilevare eventuali inadeguatezze dei nuovi servizi da realizzare da parte del Comune (contenitori) rispetto ai servizi da erogare prioritariamente a seguito del rilevamento del fabbisogno. Tra le aree individuate rientrano i nuovi spazi pubblici, aree verdi o pavimentate così come i piani terra degli edifici, siano essi esistenti o da realizzare.

Si richiede inoltre ai concorrenti il compito di identificare ulteriori spazi da includere nella co-progettazione e di mettere a disposizione eventuali locali per lo svolgimento delle iniziative con gli abitanti nelle fasi di cantiere, quando non sarà possibile utilizzare gli spazi disponibili negli edifici da demolire o da realizzare.

² Come è noto, la sentenza della Corte di Costituzionale n.131 del 1.07.2020 riconcettualizza e amplia il principio di sussidiarietà nei rapporti fra Enti del Terzo Settore e Istituzioni Pubbliche, promuovendo una considerazione articolata della co-programmazione e della coprogettazione. Una svolta storica che andrà metabolizzata nelle prassi della Pubblica Amministrazione.

³ Disponibile alla pagina web <https://www.comune.napoli.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/47630>

Il budget di progetto complessivo stimato per l'organizzazione e la gestione di servizi, interventi e iniziative equivale ad un massimo di 3,6 milioni di euro, da utilizzare entro giugno 2026, configurandosi di fatto come la maggiore iniziativa di co-progettazione con il Terzo settore per l'erogazione di servizi di welfare affrontata dal Comune di Napoli. Tali risorse non equivalgono a corrispettivi per l'affidamento di servizi ma esse assumono funzione esclusivamente compensativa, a rimborso delle spese effettivamente sostenute per la realizzazione dell'intervento⁵.

2.3 | Il processo di selezione delle proposte del Terzo settore

La procedura di selezione si attua in riferimento a quanto previsto dal Codice del Terzo settore⁶, e si discosta quindi da un consueto appalto pubblico o incarico di progettazione.

Gli Enti candidati erano chiamati a presentare insieme all'istanza di partecipazione, una proposta tecnica e una proposta economica-organizzativa. In particolare, sotto il profilo economico i soggetti del terzo settore hanno redatto un quadro economico di previsione delle spese e delle entrate nel corso dei tre anni di attività fino alla soglia massima ammissibile. Si prevedevano tra le spese, oltre al costo per il personale e la sua formazione, anche possibili costi figurativi per l'impiego di volontariato per favorire le possibilità di cofinanziamento da parte del raggruppamento, come pure costi per la locazione e gestione di eventuali locali, acquisti e piccole attrezzature.

Pertanto, i designer del bando non hanno espressamente previsto formule per remunerare l'ingaggio e il lavoro di abitanti – magari di fasce deboli – coinvolti nel programma in modo che, oltre a poter dare un contributo alle attività, avrebbero potuto dare sostanza a forme di attivazione della popolazione locale che vadano in contro a bisogni primari certamente prioritari per gli abitanti⁷.

La commissione giudicatrice composta da una dirigente dal profilo legale, un ingegnere ed un'urbanista provenienti da settori tecnici dell'amministrazione, ha poi avuto il compito di valutare le proposte pervenute. La valutazione della commissione avviene attraverso l'attribuzione di un punteggio fino ad un massimo di cento punti su tre macro-criteri di valutazione principali:

- A. Capacità e adeguatezza del partecipante (25%) riguarda la pertinenza del curriculum, delle esperienze e i network pregressi dell'organizzazione rispetto alle attività richieste dal bando e dal programma complessivo di rigenerazione;
- B. Qualità della proposta progettuale (65%) valuta invece la qualità complessiva e idoneità della proposta attraverso la rispondenza al contesto e ai bisogni territoriali rilevati dal proponente, l'impatto sociale e gli utenti coinvolti, e la valutazione del piano dei costi;
- C. I criteri premiali (10%), in coerenza con quanto previsto per interventi PNRR, assegnano 2 punti per ogni misura che il soggetto si impegna ad assumere nei confronti dell'inclusione e inserimento lavorativo di giovani e donne, nonché di misure di conciliazione del lavoro dipendente con le esigenze di vita e di cura.

3 | Conclusioni

L'implementazione del programma è certamente un laboratorio di sperimentazione e apprendimento per tutti gli attori coinvolti, anche perché è la prima volta che a Napoli si prova a realizzare un intervento tanto complesso quanto congruamente finanziato, con le incertezze che sin dai primi mesi questa politica sta registrando⁸. Il cronoprogramma ha infatti tempi stringenti e questo vincolo posto dal design del PNRR si può prevedere come fattore di inefficacia sia per la fretta imposta al processo di ideazione e presentazione delle proposte come pure per i diversi problemi del processo attuativo. (Laino, Morisi 2024; Boeri, Perotti 2023).

⁵ La modalità anticipo delle spese da parte dell'ente di terzo settore con successivo rimborso, clausola tipica della coprogettazione, è problematica per molti enti, ancor più per importi di tale ampiezza e con una qualche incertezza sui tempi effettivi di rimborso da parte della PA. Tale modalità, di fatto impone l'ingaggio di un Ente con particolari capacità di anticipazione finanziaria, non tutte affidate alle anticipazioni bancarie.

⁷ Dalle ormai vecchie esperienze delle Regie di Quartiere in Francia, o alle esperienze di socializzazione al lavoro con tirocini per ragazzi/e NEET, sino a programmi più innovativi di coinvolgimento delle donne in percorsi sostenuti da specifiche doti finanziarie, molte organizzazioni di terzo settore e diverse policy hanno maturato la necessità di far percolare parte dei finanziamenti direttamente nelle tasche dei beneficiari, per favorirne l'attivazione e socializzazione al lavoro. La remunerazione di pochi euro all'ora per la frequenza dei corsi di formazione risulta spesso ostica e poco apprezzata sia da giovani che da persone adulte che devono procurare reddito per i propri familiari.

⁸ A giugno 2024 l'Amministrazione è informata del fatto che il programma è inserito ancora dal Ministro Fitto nel PNRR. Ma nei mesi scorsi, come è noto a livello nazionale, anche su questo si sono registrate delle incertezze.

In un contesto di indebolimento progressivo delle politiche nazionali sull'abitare nel patrimonio pubblico, che soffre di nota obsolescenza, degrado e inutilizzo delle attrezzature con speculare carenza dei servizi di welfare territoriale, diffusa parcellizzazione delle attività, i PUI possono costituire una diversa possibilità di intervento nei quartieri ERP, con elevate dotazioni economiche rispetto a quelle mobilitate dai bilanci nazionali e regionali, ripensando la dotazione di servizi territoriali non solo o non tanto come costruzione o adattamento di luoghi fisici (contenitori), ma come costruzione e rafforzamento di opportunità, anche grazie a buone reti locali, fra enti pubblici, terzo settore, attivismo e associazionismo, cittadinanza polverizzata: mettendo al centro l'esigibilità dei diritti dei soggetti più fragili.

Una meritevole e unica sperimentazione che nei primi mesi di attuazione fa intravedere già alcuni aspetti critici riconducibili sia al contesto locale che alle regole generali del PNRR e dei PUI.

In merito all'efficacia generale del PUI per la rigenerazione a lungo termine del quartiere emerge come la dotazione finanziaria per la gestione dei servizi durante l'attuazione del programma sia potenzialmente molto elevata, di oltre un milione e mezzo di euro all'anno fino al 2026, ma la possibilità di spese termini in funzione dei tempi di realizzazione degli interventi fisici. In coerenza con le misure PNRR, non è infatti previsto fondo per la gestione degli edifici o dei servizi successivamente al 2026.

Per il contesto locale (sia della Amministrazione Comunale che del terzo settore) la cultura e la pratica della coprogettazione sono ambiti del tutto nuovi, ancora poco praticati e si registrano ancora, ad esempio, forti esitazioni verso la necessaria devoluzione di potere da parte della PA, devoluzione che in realtà sembra uno dei fattori di efficacia di programmi di tale natura.

L'implicazione di competenze della PA esclusivamente interne al settore dei Lavori Pubblici e non agli ambiti del Welfare e dell'Educazione, sembra già un segnale di possibile criticità: il processo infatti è stato ideato ed è gestito dalla struttura tecnica dell'Amministrazione esperta nel settore degli appalti pubblici per il patrimonio costruito, che ha redatto l'intero PUI anche nella sua componente fisica. Se questo da un lato può rappresentare un elemento di forza per la coerenza tra il progetto dei servizi e quello degli spazi, può invece rappresentare un limite sia nella composizione del gruppo di progetto del bando che in quello della commissione di valutazione e nel tavolo di coprogettazione che deve considerare, suggerire e valutare proposte di servizi di welfare solo delineati nel bando e quindi tutti da specificare, e deve complessivamente condurre il processo.

Per quanto riguarda ad esempio l'individuazione dei bisogni strettamente socio-assistenziali delle diverse componenti del quartiere, e a differenza di quanto suggerito dal Codice del Terzo Settore, questa è di fatto delegata interamente agli enti del Terzo Settore, in quanto il processo non ha previsto una fase di coprogrammazione. Sarà quindi necessario durante la fase di attuazione degli interventi costruire alleanze interne all'Amministrazione e con gli altri enti socio-sanitari del territorio.

La scelta fatta con l'avviso pubblico di selezionare un solo ente o raggruppamento, pur essendo comprensibile per i motivi, soprattutto temporali, che la giustificano, non è scontata né uguale a quella che in altre città italiane è stata fatta per programmi di dimensione impegnativa⁹ (De Ambrogio, Marocchi 2016; De Ambrogio, Guidetti 2016; Fici, Gallo, Giglioni, 2020).

È noto poi che la numerosità e pluralità dei soggetti implicati in programmi di rigenerazione urbana - che dia rilevanza sostanziale alle attività "immateriali", provando ad essere effettivamente di tipo integrato - comporta molto paziente lavoro e richiede idee abbastanza chiare, dispositivi di governance efficienti ed efficaci, tanto aperti quanto capaci di sintesi e scelte in tempi anche molto brevi.

Per scongiurare che il numero limitato e la natura dei soggetti implicati diventi motivo di parziale inefficacia delle azioni, è ancor più necessario riuscire a coinvolgere le altre realtà associative e del terzo settore, possibilmente radicate nel territorio, anche dopo la selezione del contraente.

L'efficacia sembra associata ad una particolare capacità di articolare i livelli di coinvolgimento di altri attori, pubblici e di terzo settore come di cittadinanza attiva. Una frontiera di competenze di governo urbano difficile in tutte le città quanto necessaria da abitare e ancora poco diffusa a Napoli.

⁹ Il disegno e la gestione dell'avviso pubblico con la selezione di un unico contraente (in gruppo o isolato che sia) e una griglia di punteggi per un programma già abbastanza dettagliato sono già scelte non neutrali che esprimono una postura ancora diffusa nella PA: riproporre concezioni e modi di fare maturati in anni di attuazione di bandi per l'esternalizzazione di servizi con la selezione di contraenti attuatori. Una cultura ed una prassi che mortifica motivi e attese che hanno ispirato la promozione della coprogettazione fra enti pubblici e terzo settore. Se poi si considera l'obbligo (per enti non profit) a cofinanziare con spese vive da rimborsare a valle delle procedure analitiche di rendicontazione, sono comprensibili i dubbi e le resistenze che stanno maturando per molti enti del terzo settore - costretti così a ingenti impegni di anticipazioni finanziarie - a partecipare a questa svolta che rischia di rendere più difficile una vera ed efficace cooperazione.

Il tema del coinvolgimento di vari segmenti della popolazione locale, come in altri casi simili è un altro aspetto carico di criticità.¹⁰ Come nel caso del programma RESTART Scampia¹¹, a Taverna del Ferro esiste un comitato di lotta organizzato dagli abitanti (in genere occupanti in condizioni non regolari) che ha avuto un significativo confronto con gli amministratori locali. Non vi è stato il tempo di dissodare il terreno con precedenti pratiche di ascolto, interazione sociale tematizzata ai contenuti del programma. Quindi l'insieme del contesto è esposto a noti limiti di fraintendimento. Posta l'evidenza della presenza viva degli abitanti delle due stecche destinate all'abbattimento, tenendo conto della obiettiva necessità di dare una risposta giusta quanto amministrativamente sostenibile agli occupanti, va considerato che altri abitanti – almeno quelli che vivono in prossimità dell'area di intervento – hanno egualmente diritto di vedere considerate le loro esigenze. Come estendere il beneficio di queste importanti misure sociali ai cittadini dell'intero quartiere?

Per quanto riguarda lo specifico tema delle misure da attuare in favore dei cittadini che vivono in condizioni di vulnerabilità, altra dimensione problematica del programma è l'ideazione e la reale progettazione e realizzazione degli interventi economici e sociali in favore della popolazione, più o meno direttamente coinvolta. C'è da chiedersi anche se il metodo di selezione adoperato, e l'interazione nei tavoli di co-progettazione, hanno tenuto conto delle pregresse reti sociali presenti nel territorio, del radicamento o eventuale conflitto dei soggetti coinvolti?

Certamente andranno immaginati interventi per sostenere e qualificare al meglio l'efficacia delle azioni previste dal PUI (accompagnamento sociale del cantiere e delle pratiche di insediamento provvisorio e reinsediamento) ma tenendo conto che la qualità dell'abitare in questi contesti è associata all'effettiva possibilità di donne, giovani o capifamiglia disoccupati, di percepire redditi regolari da lavoro, l'efficacia di questo ambito di politiche sarà associata all'effettiva quantità di risorse veicolate direttamente a questo segmento di popolazione, pur prevedendo la necessità di pagare professionisti specificamente impegnati per i servizi¹². In altre parole l'efficacia di programmi di tale natura è associata alla capacità di realizzare azioni integrate con politiche di welfare esistenti (per il sostegno al reddito e il contrasto della riproduzione delle diverse fragilità di varie componenti della popolazione, il contrasto all'insuccesso scolastico e formativo di bambini, adolescenti e giovani, etc.) ma anche con politiche che facciano arrivare quote significative di risorse direttamente al coinvolgimento attivo degli abitanti in difficoltà che possano così esprimere una partecipazione non solo o non tanto veicolata attraverso la partecipazione a riunioni ed assemblee per esprimere opinioni, bisogni, richieste (Laino, 2012).

Attribuzioni

La concezione e scrittura del paper è stata sostanzialmente condivisa dai due autori sino alla stesura finale. La redazione dei paragrafi 1, 2, 2.1, 2.2, 2.3 è da attribuire Vingelli mentre quella delle conclusioni a Laino.

Riconoscimenti

L'Avviso di coprogettazione con il Terzo Settore per il Piano Urbano Integrato di Taverna del Ferro è una attività del Servizio Coordinamento e Gestione Tecnica del Patrimonio del Comune di Napoli. Si ringrazia il Dirigente e RUP dell'intervento Ing. Vincenzo Brandi e l'Avv. Adriano Capone.

Riferimenti bibliografici

Barucci P. (2008). Gli anni Ottanta e la fine dell'edilizia pubblica. Napoli – P.S.E.R. Piano Straordinario Edilizia Residenziale (1982/1993). Progetti e Opere dell'architetto Pietro Barucci, Volume Quinto. Edizione fuori commercio stampata in proprio dall'autore.
Boeri T. Perotti R. (2023) PNRR La grande abbuffata, Feltrinelli, Milano.

¹⁰ La Giunta del Sindaco Manfredi e e l'Assessora Laura Lieto hanno avviato programmi di ascolto e coinvolgimento di abitanti, associazioni e gruppi di terzo settore in diversi casi in corso di trasformazione per i quartieri di Scampia e Ponticelli, il Parco dei Quartieri Spagnoli, l'ex-OPG): casi oggetto di politiche di rigenerazione che vedono mobilitati una varietà di soggetti locali impegnati che esprimono ventaglio di posizioni, posture, aspettative e interessi, non facili da coordinare e convogliare entro programmi evolutivi ed efficaci (Laino, 2014).

¹¹ Programma "RESTART SCAMPIA un nuovo ecoquartiere nell'area del lotto M" Delibera di Giunta Comunale N.62 del 23.02.2022. Nel caso di Scampia, in merito ai precedenti cfr. Buonanno, 2022.

¹² In tal senso il progetto approvato prevede invece solo la possibilità di coinvolgere abitanti in corsi di formazione lavoro con una remunerazione tipo di tre euro per ora di effettiva presenza alle attività.

- Buonanno M. (2022) Siamo solo sognatori abusivi. Scampia ammaina la Vela, De Nigris, Napoli.
- Caritas Italiana (2022). Casa e abitare nel Pnrr. Quaderni sulla Ripresa e Resilienza del Paese. Numero 1, Marzo 2022.
- Cellamare, C. (2022). PNRR: rigenerazione urbana e housing. *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 135(3), 183-201.
- Cellamare, C., Colini, L., & Laino, G. (2024). Prospettive per le politiche dell'abitare oltre i limiti del Pnrr. In *Nono Rapporto sulle città. Le città e i territori del Pnrr. Attori, processi, politiche* (pp. 281-292). il Mulino.
- CreMASchi M. (2001), Quartiere e territorio nei programmi integrati, in *Territorio*: 19, 4, 2001, Milano: Franco Angeli, 2001, 2239-6330.
- De Ambrogio U. Guidetti C. (2016) a coprogettazione. La partnership tra pubblico e terzo settore.
- De Ambrogio U. Marocchi G. (a cura di 2016) La coprogettazione. La partnership tra pubblico e terzo settore, Carocci, Milano.
- Fici A., Gallo L., Giglioni F.(a cura di, 2020) I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore. Dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 2020, Editoriale scientifica.
- Laino G. (2012) Il fuoco nel cuore e il diavolo in corpo. La partecipazione come attivazione sociale, Franco Angeli, Milano.
- Laino G., Morisi M., (2024) *Cause di fondo dei limiti di efficacia del Pnrr italiano*, IX Rapporto sulle città. Le città e i territori del Pnrr. Attori, processi, politiche, Capitolo IX, pp.239-253, Il Mulino Bologna.
- Laino G. (2024) Napoli, idee per la partecipazione, in *La Repubblica Napoli*, 07.04.2024.
- MIMS (2022). Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell’Abitare. Progetti e prime evidenze, a cura di Cristina Brisku, Giuseppe Capone, Davide Ciferri, Veronica De Leo, Serena Liccardi.
- Vingelli, Arillotta, De Michele, Orlando (2024). Esperienza di censimento dell’abitare informale nel processo di rigenerazione urbana delle Vele di Scampia. In *Governance urbana e territoriale, coesione e cooperazione: Atti della 25. Conferenza Nazionale SIU “Transizioni, giustizia spaziale e progetto di territorio”: 15-16 giugno 2023 Cagliari* (Vol. 6, pp. 94-99). Planum Publisher; Società Italiana degli Urbanisti.

Sitografia

ItaliaDomani (2020). <https://www.italiadomani.gov.it/it/Interventi/investimenti/piani-urbani-integrati.html>

“Rimagliare” progetti PNRR e territori

Valeria Volpe

Università Roma Tre
Dipartimento di architettura
Email: valeria.volpe@uniroma3.it

Fabrizio D’Angelo

Università Roma Tre
Dipartimento di architettura
Email: fabrizio.dangelo@uniroma3.it

Marco Ranzato

Università Roma Tre
Dipartimento di architettura
Email: marco.ranzato@uniroma3.it

Abstract

Per la sua portata inedita, il Piano Nazionale Ripresa e Resilienza ha suscitato, sin dalla sua prima formulazione, un dibattito a orientare a evidenziare criticità strutturali. Una sommatoria di progetti e fondi che stanno ricadendo sui territori senza rispondere né a specifici bisogni, né a una visione globale di Paese. Molte voci convergono sul rischio di aumentare le disuguaglianze sia tra territori che tra soggetti, aspetto paradossale se si pensa agli obiettivi del Next Generation EU. Tuttavia, non sfugge l’importanza di “stare nelle maglie”, di provare ad agire nelle zone grigie del Piano per cogliere l’occasione offerta da uno dei più ingenti piani di finanziamento ricevuti dall’Italia. Inserendosi in questo dibattito, il contributo restituisce le prime operazioni compiute nel quadro del PRIN 22-*Reframing spatial justice*. Pensato come un’occasione per iniziare a ragionare sulle possibili ricadute spaziali del Piano e per formulare delle prime ipotesi rispetto al margine di manovra all’interno del quale agire, il paper riporta una sequenza di operazioni di comprensione, rappresentazione e interpretazione. Attraverso l’individuazione di geografie emergenti alla scala regionale, di opportune discese di scala che spazializzano gli addensamenti di progetti, fino alla ricostruzione spaziale di una linea d’azione – quella relativa alla medicina di comunità – verranno delineati delle ipotesi di metodo per orientarsi all’interno della complessità del PNRR. Lo faremo concentrandoci su una porzione del territorio laziale, un transetto che dalla costa romana, attraversa la città metropolitana, per poi proseguire verso le aree interne del reatino, toccando situazioni territoriali assai diverse. Avvicinandoci ai territori e iniziando un’operazione di “va e vieni” tra dati quantitativi presenti e primi sondaggi sul campo, restituiremo qui i primi atti di un’operazione di “rimaglio” che ha come fine ultimo quello di tessere una trama sia tra un progetto e l’altro, sia tra questi ultimi e i contesti socio-spaziali in cui ricadono.

Parole chiave: public policies, welfare, representation

Scendere nelle maglie del PNRR

Già dalle sue prime formulazioni, il Piano Nazionale Ripresa e Resilienza¹ (PNRR) ha suscitato – in funzione della sua inedita portata – un folto dibattito scientifico e mediatico che ne ha rapidamente evidenziato alcune storture strutturali. Pizzo (2022) parla di un «piano senza piano, o meglio, di un piano senza pianificazione». Viesti (2023) lo definisce un «piano di finanziamenti», una sommatoria di progetti e fondi che stanno ricadendo sui territori “come coriandoli”, senza rispondere né a specifici bisogni, né a una visione globale di Paese. D’altronde il PNRR è l’esito di un approccio emergenziale - nel pieno della crisi pandemica - e di una logica per cui «occorreva investire risorse pubbliche dopo tanti anni di austerità», che ha portato a guardare «poco alle esigenze che c’erano nei territori» privilegiando la costruzione di «griglie basate sulle priorità della Commissione Europea»². A più voci (Nigrelli, 2021; Viesti 2022, 2023) si insiste sul rischio che

¹ Il Piano Nazionale Ripresa e Resilienza italiano è stato approvato il 13 luglio 2021 con Decisione di esecuzione del Consiglio, che ha recepito la proposta di decisione della Commissione europea. Una serie di informazioni sul piano sono consultabili sul sito Italiadomani: <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/home.html> (consultato il 1/06/2024);

² Il virgolettato è ripreso dall’incontro con Giovanni Caudo - nel ruolo di Presidente della Commissione Speciale PNRR di Roma Capitale - svoltosi nel quadro delle attività del progetto *PRIN - Reframing spatial justice* il 7 febbraio 2024.

questa ingente somma di denaro, che precipita in modo non controllato sul territorio, possa aumentare le disuguaglianze tanto tra luoghi, quanto tra soggetti. Aspetto paradossale, questo, se si pensa che uno degli obiettivi primari del PNRR, in linea con i Pilastrini Europei, è proprio quello di rafforzare la coesione e ridurre le disparità locali (regionali, tra aree urbane e rurali, tra Nord e Sud), nonché quelle sociali. Gli squilibri potrebbero inoltre estendersi alla dimensione ambientale, punto ulteriormente problematico se si considera che il PNRR, progettato – come abbiamo accennato – sotto la spinta del Green Deal europeo³ e parte del programma Next Generation EU⁴, ha anche l'ambizione di far avanzare i territori rispetto agli obiettivi europei di decarbonizzazione, accelerando la transizione ecologica e digitale.

Nonostante siano quindi ormai note, e per altro condivisibili, le molteplici criticità relative al Piano, ci sembra fondamentale dare ascolto a quelle voci che sottolineano la necessità di stare “nelle maglie” e di provare ad agire nelle zone grigie del Piano per non rischiare di perdere l'occasione offerta da quello che, come ci ricorda Caudo (2023), resta «il più importante Piano di risorse economiche mai messo a disposizione nel nostro Paese». Collocandosi nel solco di tali posizioni, ci si interroga qui su quale possa essere il ruolo da assumere - in quanto ricercatrici e ricercatori sensibili ai processi socio-spaziali - all'interno del processo di attuazione ed eventuale “correzione” del Piano, coscienti dei tempi ristretti e del margine di azione limitato in questa fase di messa a terra. Con questa ampia domanda di sfondo, partiremo dal restituire le prime operazioni e considerazioni sviluppate dal gruppo di ricercatrici e ricercatori dell'unità afferente all'Università degli studi Roma Tre, nel quadro del più ampio PRIN22-*Reframing spatial justice*⁵. Il macro-obiettivo del progetto è di comprendere a partire dalle geografie che si stanno disegnando, se e in che modo i progetti PNRR agiscono sulla dimensione spaziale della giustizia, con una particolare attenzione agli aspetti ambientali e sociali. Obiettivo finale non è una valutazione dei progetti ma un tentativo di fornire alcune piste progettuali circa operazioni atte a “rimagliare” i progetti al territorio. Attraverso un coinvolgimento degli attori abitanti e di quelli istituzionali, si procederà – in alcuni dei casi individuati – all'istituzione di “living lab” immaginati come uno spazio-tempo di dialogo e interazione in cui ragionare su istanze e progetti spaziali condivisi(bili).

Tentativi di spazializzazione

All'interno di questo ampio panorama di indagine, le prime operazioni sono state finalizzate alla costruzione di cartografie capaci di mostrare la distribuzione dell'insieme dei progetti sul territorio delle tre regioni oggetto del PRIN, Veneto, Lazio e Sicilia. Le tre unità si sono dapprima concentrate sulla scala regionale, effettuando una serie di tentativi di mappatura, atti a tradurre la base di dati quantitativi (espressi in forma tabellare)⁶ in una rappresentazione spaziale. Mostrare le geografie che il PNRR sta disegnando e renderle confrontabili tra una regione e l'altra al fine di comprendere cosa avviene nei territori, questo il primo passo. Sono stati rappresentati da un lato la distribuzione dei progetti, dall'altra quella dei finanziamenti⁷, comune per comune. A questa scala sono emerse numerose difficoltà nel passaggio dalla base di dati quantitativi alla cartografia, soprattutto per quanto riguarda la localizzazione dei progetti. Il primo problema è sicuramente quello dell'impossibilità di localizzare con precisione i progetti, talvolta per questioni tecniche come la mancanza di attributi (indirizzo), in altri per aspetti interpretativi come nel caso degli interventi “immateriali”, difficilmente collocabili geograficamente (si pensi agli interventi di digitalizzazione delle PA). Un ulteriore punto d'attenzione ha riguardato la rappresentazione di progetti che operano in modo transcalare sul territorio (comunale, provinciale, regionale), gestiti a loro volta da attori che operano a una scala diversa da quella comunale. Per risolvere tali criticità sarebbe necessaria una lettura critico-

³ In data 11 dicembre 2019 la Commissione europea ha adottato il Green Deal Europeo, “un pacchetto di iniziative strategiche che mira ad avviare l'UE sulla strada di una transizione verde, con l'obiettivo ultimo di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050”. Per un approfondimento si faccia riferimento alla pagina web del Consiglio Europeo disponibile al link: <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/green-deal/> (consultato in data 20 maggio 2024).

⁴ Anche noto come Recovery Fund o Recovery Plan, è un fondo dal valore di 750 miliardi di euro, approvato nel luglio del 2020 dal Consiglio europeo al fine di sostenere gli Stati membri nella fase successiva alla pandemia da COVID-19.

⁵ Il progetto PRIN 22 “*Reframing Spatial Justice. A co-operative approach for a fair distribution of benefits from PNRR projects*” è condotto da tre unità di ricerca: Università IUAV di Venezia (ref. Maria Chiara Tosi), Università degli studi di Catania (ref. Vito Martelliano) e Università degli studi Roma Tre (ref. Marco Ranzato).

⁶ Sono stati utilizzati i dati pubblicati sul sito Italia Domani, in particolare la Versione 5 pubblicata nel novembre 2023.

⁷ In particolare le carte relative ai finanziamenti hanno riguardato la distribuzione su ogni comune, il rapporto tra finanziamento e numero di abitanti, il rapporto tra finanziamento e superficie del comune. Le carte a cui si fa riferimento sono in corso di elaborazione e verranno pubblicate sul primo atlante della ricerca PRIN “*Reframing spatial justice*” (in corso).

interpretativa della base dati, operando caso per caso a una risoluzione dei problemi di spazializzazione. Operazione decisamente non compatibile con il numero di progetti e il tempo ristretto di azione.

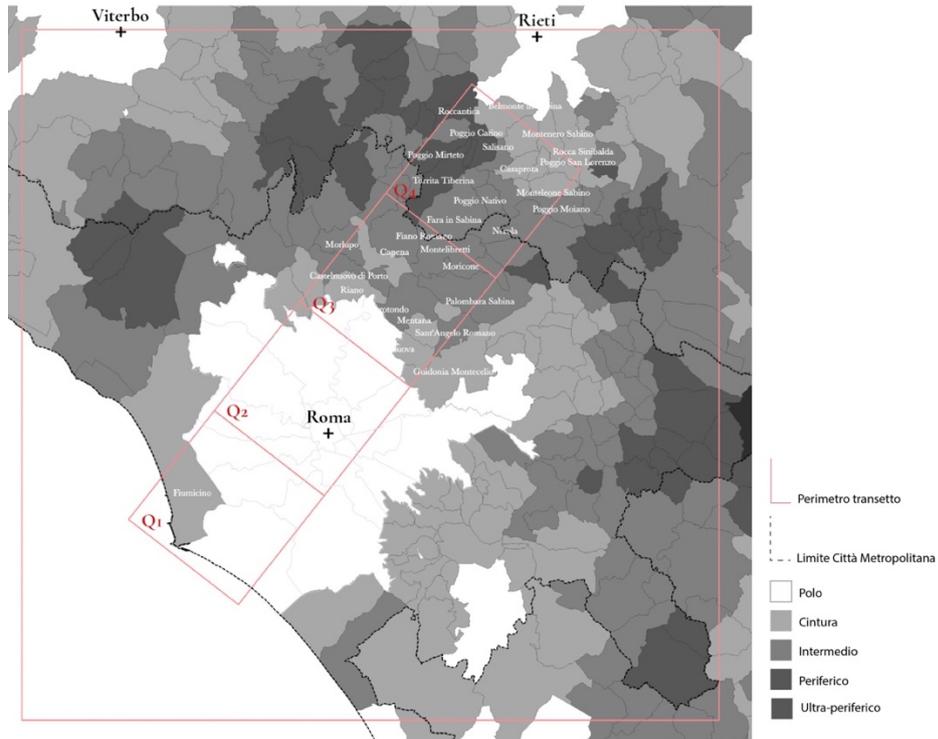


Figura 1 | Localizzazione nel quadrante 100x100km del transetto (20x80km) nella Regione Lazio individuato e sovrapposto alla classificazione delle Aree Interne (SNAI) – Fonte: Rielaborazione a cura delle autrici e degli autori del contributo.

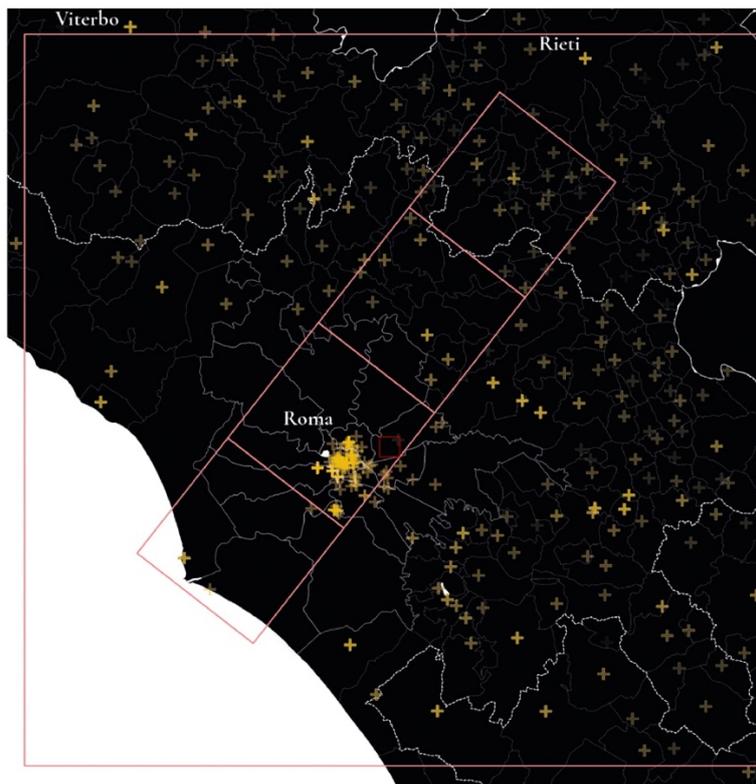


Figura 2 | Esempio di spazializzazione dei progetti PNRR relativi alla Missione 1 digitalizzazione, innovazione, competitività cultura e turismo. Fonte: Elaborazione a cura dell'autrice e degli autori del contributo a partire dall'integrazione dei dati forniti dalla « Commissione Speciale Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza » dell'Assemblea Capitolina con quelli relativi al database di Italia Domani.

Si è quindi scelto di scendere di scala e affrontare la questione alla dimensione di un “transetto” scelto, uno per ciascuna regione osservata (Fig. 01). Nel caso del Lazio, si tratta di una porzione di territorio di un'estensione di 80x20 chilometri orientata sud-ovest/nord-est che va dalla costa romana, attraversa la città metropolitana di Roma, per poi proseguire verso le aree interne del reatino, toccando situazioni a densità urbana assai diversa, inscritte nei perimetri amministrativi di Roma Capitale (Fig. 01, Q1-Q2), della città metropolitana (Fig. 01, Q3) fino ad arrivare ai comuni periferici della provincia di Rieti⁸ (Fig. 01, Q4). Anche a questa scala, la rappresentazione localizzata dei progetti – afferenti a tutte le sei missioni PNRR – si è rivelata piuttosto complessa. Infatti, solo per l'area di Roma Capitale si è riusciti ad accedere a delle base dati effettivamente spazializzate, mentre per il resto dei comuni, i dati figurano in forma aggregata (Fig. 02). Proprio per questo motivo si è scelto di analizzare il quadrante di Roma Capitale attraverso un processo, questa volta a scala inverse: nelle aree in cui il dato spazializzato è disponibile, individuare delle aree di «addensamento» (Secchi, 1989) di più progetti, selezionare poi precise questioni tematiche e misure PNRR da indagare e infine ritornare alla scala ampia del transetto seguendo le questioni “estratte”.

Alla ricerca di piste - l'affondo a Tiburtino III e Pietralata

L'immersione nel quadrante romano (Fig. 01, Q2), in cui la quantità e qualità di dati spazializzati è maggiore, ci ha permesso di individuare alcune aree di addensamento, *cluster* di progetti che ci invitano ad avvicinarci ancora, evidenziando un possibile punto di ingresso per affrontare il tema della giustizia spaziale. Trovandoci – al momento in cui questo contributo viene elaborato – in una fase di ricognizione che include le speculazioni sui possibili effetti che i progetti potranno avere sull'effettiva riduzione delle disuguaglianze tra luoghi e tra persone, abbiamo scelto di iniziare a “seguire” alcune delle Misure PNRR che ci sembravano maggiormente pertinenti con questo intento. Diverse possibilità sono state vagliate: osservare gli interventi che riguardano i servizi scolastici, quelle relative ai servizi sanitari, le componenti relative alla rigenerazione urbana e l'efficientamento energetico, la questione abitativa (quasi del tutto assente nel PNRR) o ancora le politiche sociali. Difficile tenere tutto assieme senza scegliere una “porta” d'accesso da cui successivamente guardare al resto. Qui, l'avvio dell'attività di pre-campo, in corrispondenza di uno dei *cluster* nel Municipio IV – in particolare nel settore Tiburtino III-Pietralata – ci ha permesso di individuare una prima questione a cui ancorarsi: in che modo l'arrivo di una serie di nuovi servizi, o il rinnovamento delle attrezzature esistenti, agisce sulla riduzione dei divari di un quartiere attualmente attraversato da una serie di conflittualità? In che modo tali trasformazioni possono dialogare con i processi già in corso e con i soggetti già attivi nell'area?

⁸ Nonostante siano classificati come aree intermedie o periferiche, nessuno dei comuni del Q4 ricadono in un'area SNAI perimetrata come area progetto.

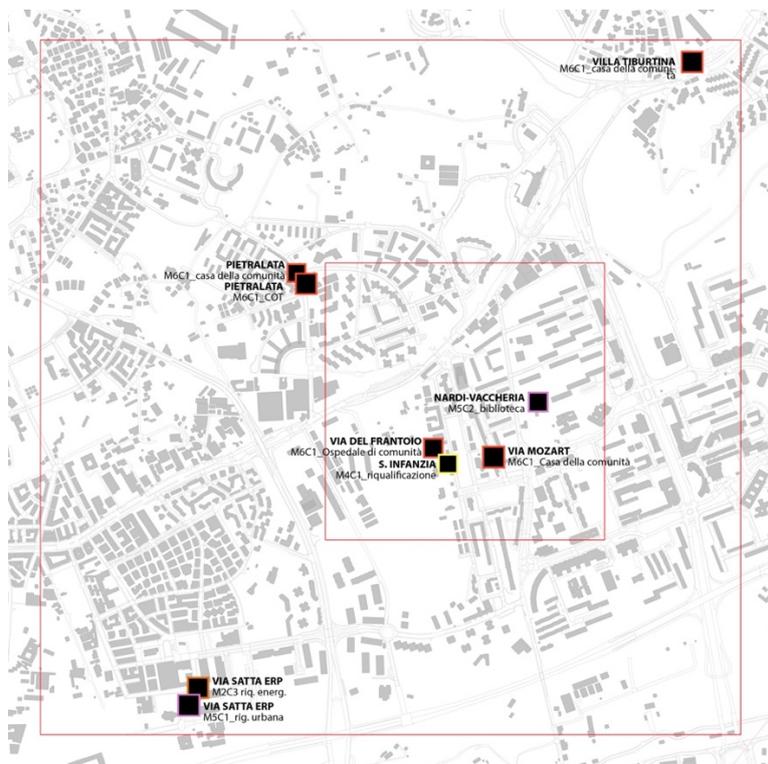


Figura 3 | Zoom sul quadrante Tiburtino-Pietralata (2,5x2,5 km). Fonte: carta realizzata dagli autori del contributo.

Come visibile nella carta realizzata (Fig.03) in una porzione di circa 6 chilometri quadrati sono localizzati ben nove progetti, afferenti a 5 misure diverse⁹ che coinvolgono la dimensione della salute, quella dell'educazione e della cultura, e la rigenerazione urbana con il relativo efficientamento energetico. Ma osservando a questa scala, oltre alle multiple linee d'azione, altri elementi iniziano ad emergere: ben quattro interventi sono parte della componente 1 della misura 6, ovvero progetti relativi quindi alla medicina di comunità che assume, in questo quadrante, un ruolo potenzialmente centrale. In seconda battuta emerge un'accentuata prossimità fisica tra progetti diversi che suggerirebbe la possibilità di pensare ad alcune sinergie. Facciamo qui riferimento, anzitutto, ai progetti che insistono su via del Frantoio, come il futuro Ospedale di Comunità e la Riqualificazione Funzionale e Messa in Sicurezza della Scuola dell'infanzia e Sezione Ponte "Fabio Filzi" (Fig.04). A fianco sarà realizzata una biblioteca nell'ex Casa del Custode della Scuola Filzi, un intervento che, pur non essendo tra quelli finanziati dal PNRR, potrebbe dialogare con i due interventi precedentemente citati. A questi progetti si aggiunge la Casa della Comunità in via Mozart e la riqualificazione della Biblioteca Ex Vaccheria Nardi in via Grotta di Gregna, già oggi importante struttura di servizio allo studio.

⁹ Nel dettaglio: M2C3-efficienza energetica e mobilità sostenibile; M4C1-Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università; M5C2-infrastrutture sociali famiglie comunità e terzo settore; M6C1-Reti di prossimità strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale.

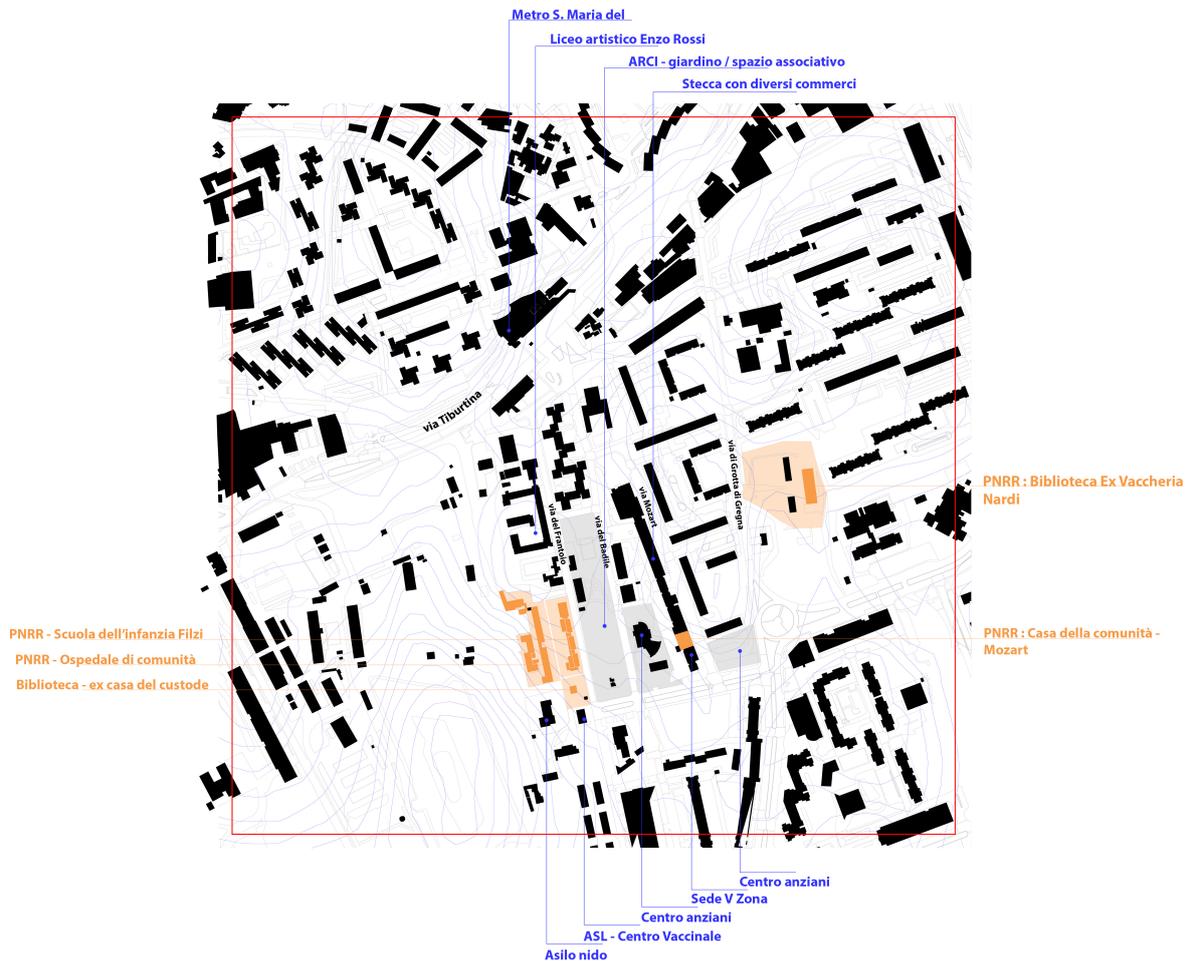


Figura 4 | Zoom sul quadrante di 1x1 km attorno a via del Frantoio, via Mozart e via Grotta di Gregna. Fonte: carta realizzata dagli autori del contributo.

In ultimo, i primi incontri che hanno accompagnato le attività di pre-campo nel quartiere, hanno rinforzato la nostra ipotesi di un'azione necessaria di ricucitura sia dei progetti tra loro, sia dei singoli progetti al contesto territoriale del quartiere con un lavoro che coinvolga, innanzitutto, le diverse realtà associative e gli abitanti direttamente interessati dai progetti. Sia dal punto di vista della progettazione fisica (tanto per gli spazi interni quanto per le connessioni urbane), sia per quanto riguarda la programmazione, la realizzazione che la futura gestione, i progetti sono monadi che non interagiscono anche in ragione dell'eterogeneità dei soggetti attuatori. Al momento, sembrano assenti possibilità di sinergie tra progetti. Ciò avviene anche quando, come nel caso del trittico Ospedale di Comunità, scuola e biblioteca di via del Frantoio, i tre progetti sembrano, per adiacenza dei lotti sui quali insistono, quasi “forzati” alla cooperazione. Nonostante le evidenti conflittualità di accesso ai cantieri, RUP differenti, fasi di cantiere non coordinate, mancanza di funzioni condivise, tutto suggerisce un'azione in cui la possibilità di dialogo non è presa in conto. “Che senso avrebbe far comunicare i progetti? sono cose diverse [...] ci rallenterebbe”. Non stupisce la frase consegnataci dal direttore del cantiere scolastico durante uno scambio avvenuto davanti al cantiere (già avviato) della Scuola Filzi.

Durante i primi tentativi di avvicinamento ai progetti, l'incontro con Daniele Pasqualetti, dottorando in Geografia presso il nostro stesso ateneo e attivista che opera in diversi comitati attualmente attivi nel territorio di Tiburtina e Pietralata¹⁰, ci ha permesso di scendere rapidamente di scala e di entrare nelle questioni specifiche legate al rapporto tra il potenziamento della medicina di prossimità – obiettivo del PNRR – e la possibilità di agire sulla dimensione delle disuguaglianze e della giustizia socio-spaziale. Pasqualetti – i cui temi di ricerca orbitano attorno alle radicali trasformazioni che la riforma sanitaria in materia di medicina territoriale potrebbe introdurre – ci mette da subito in guardia rispetto al rischio che

¹⁰ Si fa riferimento al Comitato Mammut e Riapriamo Villa Tiburtina, entrambi operanti nel settore Nord-Est di Roma.

questi progetti restino dei “contenitori” vuoti o che siano assegnati ai privati in assenza di fondi e personale pubblico dedicato alla gestione. D'altronde, la questione della medicina di prossimità come tema al quale portare l'attenzione nel quadrante di Roma Est, e non solo, era già emersa con forza in ambito mediatico durante la fase pandemica da COVID-19. Nello speciale “Romanzo Sanitario”, pubblicato nel marzo 2021 sull'Espresso, in noto fumettista Zerocalcare aveva di fatto raccontato le mobilitazioni del comitato Mammuto per la riapertura del presidio medico di Villa Tiburtina, ad oggi inserito tra i progetti PNRR, proprio nel settore da noi avvicinato (Fig.03). Un ulteriore stimolo ad occuparsi di questa polarizzazione di progetti ci viene fornito dai fatti di cronaca che hanno interessato l'edificio in cui verrà realizzato l'Ospedale di Comunità di via del Frantoio negli ultimi anni; uno spazio da anni conteso, dapprima sede di un progetto di accoglienza SPRAR, in seguito oggetto di occupazioni e ripetuti sgomberi che hanno interessato popolazioni – appartenenti alla città degli invisibili (Lelo, Monni, Tommasi, 2021) – già soggette a quel «loop infinito»¹¹ di sgomberi e respingimenti della Capitale. Molte delle frizioni tra le diverse popolazioni sono state acute dalla stretta e difficile convivenza tra le attività che instevano su questo lotto e con quelle della Scuola Filzi, aspetto questo che ci conferma la necessità di lavorare sul tema della prossimità fisica tra progetti come potenziale asse progettuale, specie se si considera che il futuro Ospedale di Comunità dispenserà i propri servizi anche a soggetti fragili.

Seguire una pista - la medicina di comunità

L'articolazione tra il lavoro quantitativo alla scala ampia della regione e i primi elementi emersi grazie all'affondo romano – presentati qui solo sotto forma di raccolta di appunti – ci hanno permesso di far emergere alcuni temi, ad esempio quello dell'accesso alle cure e alla sanità, come possibili piste da seguire per ri-orientare le operazioni di spazializzazione lungo il transetto.

Siamo quindi ritornati alla cartografia e alla scala regionale, mappando due componenti relative a due diverse misure, considerate come quelle che prevedono interventi fisici per la realizzazione di servizi dedicati al miglioramento dell'accesso alle cure, tanto nei poli urbani, quanto nelle aree interne del Paese. La M6C2 “reti di prossimità strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale” e la M5C3 “interventi speciali per la coesione territoriale”. La prima (M6C2) prevede la realizzazione di tre tipologie di servizi: le Case di Comunità (CdC), gli Ospedali di Comunità (OdC) e le Centrali Operative Territoriali (COT)¹². Seppur con un'offerta di servizi diversa a seconda del tipo di struttura, l'obiettivo complessivo è di «potenziare i servizi assistenziali territoriali quali punti di riferimento per la risposta ai bisogni di natura sanitaria, sociosanitaria e sociale per la popolazione di riferimento» (Agenas, 2022: 14) contribuendo ad un'integrazione tra servizi sociali e sanitari. Per quanto riguarda la seconda componente cartografata (M5C3) abbiamo scelto di mappare innanzitutto gli interventi relativi all'investimento 1, rivolto ai comuni con meno di 3000 abitanti. Qui il macro-obiettivo è quello della “coesione territoriale” da raggiungere anche attraverso il potenziamento delle strutture sanitarie di prossimità territoriale, in particolare attraverso il finanziamento delle farmacie rurali.

¹¹ Riprendiamo qui la definizione utilizzata dallo stesso Zerocalcare nel fumetto in cui racconta gli sgomberi del 2019 all'ex-fabbrica di penicillina e quelli del 2022 a via del Frantoio.

Link: <https://x.com/zerocalcare/status/1583399104671264769/photo/1> (Consultato in data 01/06/24).

¹² Le Case della Comunità hanno come scopo di offrire assistenza sanitaria di base e servizi sociosanitari integrati, coinvolgendo medici di base, specialisti, infermieri e assistenti sociali. Gli Ospedali di Comunità sono strutture intermedie destinati a quei pazienti che necessitano di cure a bassa intensità; sono pensati come strutture che riducano la pressione sugli ospedali e che facilitino la deospedalizzazione. Le Centrali Operative Territoriali hanno funzione di coordinamento dei servizi sanitari e sociosanitari a livello territoriale, garantendo continuità delle cure e gestione delle emergenze, utilizzando tecnologie avanzate per migliorare l'efficienza e l'accessibilità dei servizi.

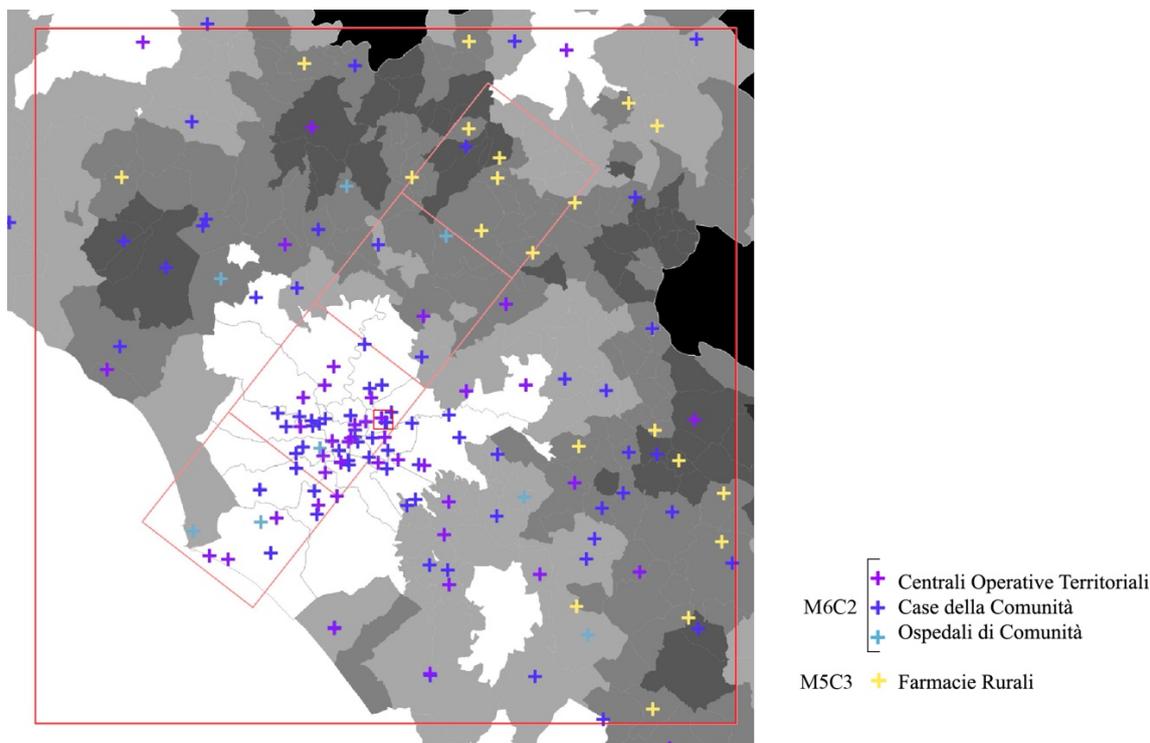


Figura 5 | Distribuzione delle componenti M6C2 e M5C3 alla scala del transetto; carta realizzata dagli autori del contributo.

L'elaborazione di questa cartografia tematica alla scala regionale e il relativo zoom alla scala del transetto (Fig. 04) ci permettono di evidenziare alcuni elementi circa la distribuzione spaziale delle due componenti. Se osserviamo quanto avviene nel solo transetto, sembra che la maggior parte degli interventi relativi alla M6 si concentrino in aree piuttosto centrali della città di Roma e nella prima fascia di comuni di cintura della capitale; solo due interventi relativi alla M6C2 sono ubicati in comuni periferici o intermedi: quello della Casa di Comunità di Poggio Mirteto (Fig. 01, Q4) e l'Ospedale di Comunità di Passo Corese (Fig. 01, Q4). Fatta eccezione di questi due interventi, nelle aree interne reatine sono invece presenti numerosi progetti finanziati di Farmacie Rurali. A questo proposito è indispensabile ricordare che, oltre all'essere gestite privatamente, i servizi offerti da queste ultime sono decisamente limitati rispetto a quelli previsti per CdC, OdC E COT. Forse a partire dalla lettura della distribuzione spaziale, e da un necessario approfondimento sulla riforma che interessa il servizio sanitario e la medicina di comunità, si potrebbe a questo punto dell'indagine scendere di scala in contesti territoriali non metropolitani (come potrebbe essere il comune di Poggio Mirteto) per comprendere se e in che modo, anche qui, attorno a un progetto afferente al tema della salute, si polarizzano altri interventi e sinergie potenziali.

Procedere empiricamente verso il “rimaglio”

Abbiamo qui ripercorso brevemente le operazioni effettuate nella fase di avvio della ricerca: un continuo “va e vieni” tra scale diverse, un susseguirsi di tentativi, errori, vicoli ciechi, conseguenti correzioni e aggiustamenti si sono rivelati indispensabili per agire all'interno della complessità e delle incoerenze che il PNRR manifesta. Il primo atto di rimaglio è proprio suggerito dalla metodologia seguita in questa fase; un processo empirico e incrementale che prova a ritessere legami tra scale diverse, ma anche tra il piano come elenco/sommatoria di progetti e il piano come futuro disegno di territorio. Dopo i primi esperimenti cartografici, è proprio nella discesa alla scala del quartiere che ci è stato possibile individuare alcune questioni rilevanti – conflitti pregressi, prossimità tra progetti, assenza di personale, programma e dotazioni finanziarie per la futura gestione – da seguire per ri-orientarci nel lavoro sul transetto.

Una volta emerse queste prime piste, ipotizziamo, per le fasi di lavoro successive, che confrontando quanto avviene nei diversi quadranti, la riflessione sulle azioni di ricucitura, tanto tra un progetto e l'altro, quanto tra i diversi progetti e il territorio su cui ricadono possa assumere declinazioni diverse a seconda del caso specifico. Quello che vorremmo suggerire è, al momento, la possibilità di ricorrere ad un approccio di tipo empirico che, contestualizzando i progetti del PNRR all'interno di specifiche reti di relazioni e spazi già

esistenti, provi a suggerire la costruzione di nuove “parentele”, intese come un sistema di relazioni tra soggetti (e tra luoghi) “che si co-creano e si influenzano a vicenda” (Haraway, 2016). Relazioni di ricucitura, quindi, tra ciò che già è nei territori, e ciò che vi si sta depositando.

Le riflessioni del contributo, seppur riportate sotto forma di “diario di ricerca”, ci suggeriscono a questo punto diversi aspetti da tenere a mente che proviamo a ripercorrere in conclusione di contributo. Innanzitutto, la necessità di una postura propositiva rispetto alle criticità del PNRR e, di conseguenza, l’individuazione dell’approccio spaziale (e delle operazioni di spazializzazione) come primo metodo per “mettere a terra” obiettivi e direzioni del PNRR. In secondo luogo, gli esperimenti di spazializzazione, seppur ancora aperti e in parte non risolti, mettono in luce interessanti traiettorie di lavoro da perseguire sia sul piano tecnico-metodologico (come realizzare concretamente le carte, come gestire database e le informazioni geospaziali), sia sul piano interpretativo, come ci mostrano i risultati degli “inseguimenti” tematici legati a componenti e misure. Un ulteriore aspetto, messo in luce dalle cartografie e dall’individuazione di transetti e quadranti, è l’addensamento di progetti. Grazie allo scendere di scala su tali addensamenti è stato possibile approfondire sia le relazioni di prossimità tra spazi, sia individuare temi su cui concentrarsi, alla luce di situazioni conflittuali esistenti. In questo un ruolo centrale è svolto dallo scambio con gli attori locali e dalle prime ricognizioni della letteratura grigia. A tal proposito, la presenza del gruppo di ricerca nei diversi contesti individuati quali casi è già da ora orientata alla costruzione di momenti di coinvolgimento dei soggetti destinatari dei progetti, con un’attenzione particolare a tutte quelle popolazioni fragilizzate da situazioni di ingiustizia o fragilità. Questo proposito risulta estremamente coerente con una delle operazioni individuate come necessarie sin dalla prima stesura dal progetto PRIN: l’avvio di Living Lab, pensati come spazi di coinvolgimento di attori istituzionali, del terzo settore e abitanti, che possano prolungarsi anche dopo l’orizzonte temporale del 2026, anno di chiusura del progetto di ricerca ma anche dei progetti del PNRR. Questi laboratori potrebbero allora diventare il dispositivo attraverso il quale e all’interno del quale dare concretezza all’idea di rimaglio qui proposta.

Riferimenti bibliografici

- AGENAS (2022), *Documento di indirizzo per il Metaprogetto della Casa di Comunità*. Supplemento alla rivista semestrale Monitor 2022.
- Caudo G. (2023), ‘Prefazione’, in Atlante del PNRR di Roma, Assemblea Capitolina Commissione speciale PNRR.
- Lelo K., Monni S., Tomassi F. (2021), *Le sette Rome. La capitale delle disuguaglianze raccontata in 29 mappe*. Donzelli Editore, Roma.
- Nigrelli F.C. (2021), “Se il PNRR accentua il divario Nord-Sud”, in *Micromega*, <https://www.micromega.net/pnrrdivario-nord-sud/>, 8 November 2021.
- Openpolis (2023), *Il PNRR e la sanità territoriale*, Online 11 marzo 2023.
- Pizzo, B. (2022), ‘Un piano senza piano. Le priorità di RomaRicercaRoma per attuare il PNRR e ridurre le disuguaglianze’, lecture at the Conference. *L’attuazione del PNRR a Roma e il ruolo del Terzo settore. Come ridurre le disuguaglianze*, Roma 17 gennaio 2022.
- Secchi B. (1989), *Un progetto per l’urbanistica*. Piccola Biblioteca Einaudi, Torino.
- Viesti, G. (2022), “Un piano per rilanciare l’Italia?”, in *Il Mulino* n°2-2022.
- Viesti, G. (2023), *Riuscirà il PNRR a rilanciare l’Italia?* Donzelli editore, Roma.
- Zerocalcare (2021) “Romanzo Sanitario”, editoriale in *L’Espresso* del 28 marzo 2021.

Politiche di seconda accoglienza e diritto all'abitare. Analisi di esperienze e buone pratiche nell'avellinese

Marina Volpe

Università degli studi di Napoli Federico II
DiARC - Dipartimento di Architettura
Email: marina.volpe@unina.it

Cristina Mattiucci

Università degli studi di Napoli Federico II
DiARC - Dipartimento di Architettura
Email: cristina.mattiucci@unina.it

Abstract

Indagare la relazione tra gli intensi flussi migratori che interessano l'Italia ed il tema del diritto all'abitare¹, attraverso la doppia osservazione delle politiche di integrazione e le politiche per l'abitare² in contesti di scala territoriale differente, è indispensabile per esaminare le modalità con cui i territori reagiscono alle spinte della transizione e per riconoscere la possibilità di costruire *nuove ecologie territoriali*. A fronte della rapida accelerazione nella produzione di condizioni di disuguaglianza e vulnerabilità³, generati dal dilagare di conflitti e disequilibri, la casa si conferma paradigma per comprendere e elaborare una offerta di servizi abitativi all'altezza di criticità complesse e nuove domande. In tal senso è necessario partire dall'osservazione delle risposte su scala locale per individuare nuovi strumenti capaci di implementare e costruire progettualità sistematiche utili a produrre effetti virtuosi sull'articolazione delle politiche pubbliche. Lo studio ravvicinato dei sistemi di seconda accoglienza, con riferimento al Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI) rappresenta in questo senso una chiave analitica ed operativa per comprendere come gli ecosistemi territoriali reagiscono ai nessi tra le dinamiche di migrazione, impoverimento familiare e spopolamento, e quali effetti producono sulle questioni urbane. In particolare, il paper propone un'analisi di progetti SAI attuati in alcuni dei comuni del territorio irpino⁴ che fanno parte delle aree interessate dalla Strategia Nazionale per le Aree Interne⁵. L'analisi, attraverso l'osservazione sul campo e la conduzione di interviste condotte all'interno della INTRA nell'avellinese, è finalizzata ad individuare le principali questioni relative alla costruzione di tali processi.

Parole chiave: housing, immigration, fragile territories

I territori, oggi, si trovano sempre più spesso davanti alla necessità di rispondere a fenomeni multi-scalari e interconnessi. Questi ultimi mettono alla prova la capacità di risposta ed evoluzione dei luoghi, facendo al contempo emergere le criticità sistematiche e strutturali che li caratterizzano. In questa sede, si proverà ad analizzare l'interazione tra gli intensi e costanti flussi migratori in arrivo in Italia e il diritto all'abitare. Entrambi temi problematici nella loro singolarità a cui si risponde ancora con strumenti estremamente frammentari (Omizzolo, 2019), incapaci di sopperire alle nuove esigenze che emergono. Se dal punto di vista dell'accoglienza si riconosce la necessità sempre più stringente di sistematizzazione dei processi di inclusione dei soggetti migranti, tenuto conto che “in Italia i rifugiati e i titolari di protezione internazionale,

¹ “Nella ricerca sulle migrazioni, occuparsi della questione abitativa significa attribuire rilevanza a: i) lo studio dei processi di stratificazione sociale; ii) i fattori strutturali e congiunturali che favoriscono, o ostacolano, l'accesso o l'espulsione dalla casa; iii) le pratiche di radicamento e di appropriazione degli spazi attraverso le quali si articola il rapporto tra il contesto d'origine e i percorsi di insediamento; iv) la critica ad una concezione “monista” dell'abitare, che sovrappone la materialità dell'alloggio alla struttura della convivenza, ovvero all'idea che a una convivenza, o famiglia, debba corrispondere un solo luogo dell'abitare, facendo emergere sentimenti di appartenenza a-geografici, diasporici o transnazionali” (E. Fravega, 2022).

² Il presente lavoro utilizzerà il termine integrazione in riferimento alle politiche attualmente in vigore in Italia, pur consapevoli della criticità del concetto derivante dall'utilizzo del sostantivo a fronte dell'ampia letteratura relativa alla dicotomia inclusione/integrazione.

³ Report 2024 relativi al 2023 dell'International Rescue Committee.

⁴ Tra i vari: Monteforte irpino, Serino, Ampliamento Petruro Irpino (Avellino, Atripalda, Montoro), Villamaina.

⁵ È interessante considerare che secondo i dati del Rapporto SAI 2022, il 46% dei comuni coinvolti in progetti SAI sono appartenenti alle aree SNAI.

come la maggior parte dei cittadini stranieri, sono tra i gruppi sociali più esposti alla povertà, non solo economica ma anche educativa, relazionale e sanitaria” (Salinaro, Ilardo, 2023); dal punto di vista dell’abitare è essenziale constatare la necessità di aggiornare le nuove categorie di bisogni e vulnerabilità, il sovrapporsi delle fragilità e il moltiplicarsi di soggetti che chiedono tutele in materia di accesso alla casa (Fregolent, Torri, 2018). Si è quindi consapevoli che oggi è opportuno dare spazio ad una lettura dei fenomeni sopra menzionati in ottica ecologica e capillare, riconoscendo la complessità degli stessi nella loro individualità e nella loro interazione dal punto di vista del diritto all’abitare.

Per poter meglio comprendere la duplice questione e, dunque, il nodo che deriva dall’interazione tra politiche di integrazione e casa, è opportuno partire da una breve panoramica sull’attuale sistema di accoglienza in Italia. Esso è ad oggi disciplinato dal decreto legislativo n. 142/2015 (c.d. decreto accoglienza) e si struttura in 2 fasi principali. In primis, la fase di soccorso e prima assistenza, nonché di identificazione dei migranti nei luoghi di sbarco. Qui, attraverso i Centri Governativi, i migranti possono dare avvio alla richiesta di protezione internazionale. La fase di seconda accoglienza è garantita dal Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI), ex SIPROIMI/SPRAR. È importante specificare che, tra le due fasi, un grande ruolo nella strategia di accoglienza è assunto dai Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS)⁶. Previsti come integrazione dei servizi offerti dai centri governativi e dal sistema SAI, in caso di flussi particolarmente ingenti, e affidati a soggetti privati mediante le procedure di affidamento dei contratti pubblici⁷, i CAS costituiscono, di fatto, lo strumento principale nel processo di accoglienza in Italia.

Sulla seconda fase di accoglienza, ovvero sulla progettazione SAI, ricade, invece, l’onere di provvedere al vero e proprio inserimento dei richiedenti asilo o titolari di permesso di soggiorno. Istituiti dal Decreto Legge 21 ottobre 2020, n.130 – convertito con modificazioni in Legge 18 dicembre 2020, n.173, i progetti SAI ospitano circa 53.222 - con un aumento percentuale del 25% rispetto alla rendicontazione 2020, contando un totale di 945 progetti attivi. La strategia prevede due livelli di servizi: al primo livello accedono i richiedenti protezione internazionale; al secondo livello accedono i titolari di status di rifugiato, i titolari dei permessi di soggiorno per protezione speciale, per casi speciali (umanitari in regime transitorio, titolari di protezione sociale, vittime di violenza domestica, vittime di sfruttamento lavorativo), le vittime di calamità, i migranti cui è riconosciuto particolare valore civile, i titolari di permesso di soggiorno per cure mediche. Ciascuno dei due livelli permette l’accesso a servizi di inserimento proposti attraverso le competenze di equipe multisettoriali, in grado di seguire i soggetti beneficiari dal punto di vista dell’inclusione sociale, culturale ed economica.⁹ L’obiettivo della progettualità SAI è quello di supportare i beneficiari nel raggiungimento dell’autonomia lavorativa e abitativa, mirando a garantire l’autosufficienza dello stesso al termine del progetto. È bene specificare che ad oggi, tuttavia, il numero dei posti previsti per l’accoglienza SAI risulta ben distante dal soddisfare il fabbisogno espresso dai continui arrivi nella penisola italiana, che spesso trovano collocamento, come anticipato, all’interno dei CAS (fig. 1).



Figura 1: La distribuzione dei posti in accoglienza tra sistema ordinario (Sai), centri di accoglienza straordinaria (Cas) e prima accoglienza. Fonte: Openpolis.

Se analizziamo il Sistema di Accoglienza e Integrazione dal punto di vista della sua distribuzione sul territorio nazionale, è inevitabile constatare come «fra gli enti locali interessati dalla Rete SAI, il 54,4% è caratterizzato

⁶ strutture reperite dai Prefetti a seguito di appositi bandi di gara (ex art. 11 D. Lgs. n. 142/15).

⁷ Sito ufficiale Ministero dell’Interno.

⁸ Rapporto SAI 2022.

⁹ L’accoglienza dei richiedenti asilo (camera.it).

da dimensioni demografiche molto contenute e ha meno di 5.000 abitanti) e che «Quasi la metà (43,6%) dei comuni interessati dalla Rete SAI appartiene alle cosiddette “aree interne”» (Rapporto SAI 2022). Un dato, questo, su cui porre particolare attenzione a fronte dell’interazione tra due dei più consistenti fenomeni agenti sul territorio italiano oggi: i flussi migratori in arrivo e le dinamiche di spopolamento/impoverimento (Balbo, 2015; Corrado, 2017).

Rispetto a quanto anticipato, si è ritenuto opportuno indagare il funzionamento del Sistema SAI nella sua interazione con contesti fragili quali quelli delle aree interne. Si è dunque scelto di osservare da vicino, attraverso una prima fase di campo, la cooperativa onlus INTRA, con sede ad Avellino. Attiva dal 2010, INTRA è impegnata in differenti ambiti di sviluppo sociale: progettazione Sociale, servizi ai minori e supporto educativo, supporto alla non autosufficienza, anziani e disabilità. A partire dal 2018 essa è inoltre titolare progetti di accoglienza e integrazione per migranti¹⁰. Al 2021 risale l’avvio del primo progetto SAI – ancora in corso - sul territorio di Ariano Irpino. Oggi la cooperativa conta un totale di 5 progetti SAI, con un numero complessivo di 15 comuni interessati.

L’osservazione del lavoro svolto da INTRA sul territorio è stata finalizzata alla comprensione dello sviluppo concreto dell’attuazione degli obiettivi previsti dal SAI, con particolare attenzione alla costruzione del percorso finalizzato all’autonomia dei beneficiari¹¹, soprattutto dal punto di vista dell’abitare. Il confronto con i soci della cooperativa e con alcuni degli attuali ed ex beneficiari ha permesso di guardare da una doppia prospettiva il funzionamento delle fasi del progetto, mettendo in luce le difficoltà amministrativo-burocratiche e quelle di carattere più strettamente temporale così come le opportunità derivanti dall’interazione del progetto con il territorio. Procedendo per ordine, è possibile riconoscere all’interno delle diverse interviste l’emergere di alcuni nodi centrali, strettamente interrelati tra loro. Si proverà a raggrupparli sotto quattro macro temi:

- *Lost in translation*: tale formula si riferisce al livello di difficoltà comunicativa, e dunque procedurale, con le amministrazioni territoriali. Gli operatori, infatti, registrano una grave difficoltà nel garantire l’accesso ai beneficiari ai servizi di base (sanità, supporto alla genitorialità, rapporto con le P.A.), dovuta alla complessità di informazione del personale rispetto all’aggiornamento della normativa nazionale: «Il problema è che c’è a monte una legislazione nazionale relativamente all’accoglienza che cambia quasi *ad oras* e quindi i progetti spesso, o meglio il tuo interlocutore, dall’altro lato della scrivania gioco forza è un attimo più indietro rispetto a quella che è la normativa attuale»¹². Allo stesso modo, gli operatori mettono in luce quanto la collaborazione funzionale con amministrazioni virtuose sia un elemento chiave nella buona riuscita di un progetto, evidenziando come i piccoli comuni siano spesso più efficienti dal punto di vista procedurale, soprattutto se hanno già in precedenza fatto fronte a fenomeni immigratori.
- Fuori tempo: strettamente legata al primo nodo, si evidenzia la problematica relativa alla difficoltà di adempiere agli obiettivi prefissati dal programma SAI per impedimenti di tipo temporale. Il progetto, infatti, pensato per assistere i beneficiari per un tempo minimo di 6 mesi - a cui è possibile chiedere una proroga di ulteriori 6 mesi al Servizio Centrale¹³ - necessita quasi sempre di un arco temporale più ampio. Ciò è legato sia al decorrere dei tempi burocratici di cui sopra, sia ad una particolare fragilità dei soggetti beneficiari, i quali presentano vulnerabilità intersezionali, talvolta aggravate dalle singolari condizioni di sospensione normativa¹⁴. Tale condizione determina una conseguente impossibilità di accedere ai servizi di inserimento sociale e lavorativo.

¹⁰ Curriculum INTRA aggiornato al 2024.

¹¹ Si è scelto di effettuare un periodo di osservazione intensiva della cooperativa durante il corrente anno, conducendo interviste semi strutturate - in presenza e online - a diversi profili operativi (direttore, responsabili legali, coordinatori ed operatori sociali) così come ad alcuni degli attuali beneficiari dei progetti SAI ed ex beneficiari usciti dal progetto. Le interviste ai beneficiari sono state condotte con l’accompagnamento dei mediatori culturali.

¹² Estratto da un’intervista svolta ad un operatore (O1) della cooperativa sociale INTRA.

¹³ «Il Servizio Centrale è stato istituito dal Ministero dell’Interno Dipartimento per le libertà civili e l’immigrazione e affidato con convenzione ad ANCI. A sua volta ANCI, per l’attuazione delle attività, si avvale del supporto operativo della Fondazione Cittalia. Al Servizio centrale spettano i compiti di: assistenza tecnica agli enti locali, anche nella predisposizione dei servizi di accoglienza integrata; monitoraggio dei servizi di accoglienza e delle presenze sul territorio di beneficiari di protezione internazionale; creazione, mantenimento e costante aggiornamento di una banca dati degli interventi realizzati a livello locale in favore dei beneficiari di protezione internazionale; diffusione delle informazioni sugli interventi realizzati?». (SAI & Servizio Centrale, Sito ufficiale Rete SAI)

¹⁴ Si riscontra una problematicità dichiarata relativa all’ottenimento della documentazione anagrafica dei beneficiari, sia per coloro che risultano aventi diritto di protezione internazionale ma soprattutto per coloro i che sono ancora in dello status.

- **Quale lavoro?:** l'accesso al lavoro è riconosciuto come centrale per il raggiungimento dell'autonomia dei beneficiari, che spesso devono far fronte ad una forte diffidenza iniziale dei datori di lavoro nonché ad una difficoltà di reperimento di opportunità lavorative che coinvolgono anche le comunità già presenti sul territorio. Allo stesso tempo, si riscontra un'ingente richiesta di manodopera nell'ambito dei lavori a basso reddito, così come sottolineato da molteplici dati e letterature (Istat, 2024; Omizzolo, 2019). Infine, dal punto di vista lavorativo è particolarmente complessa la condizione delle donne sole con figli a carico. In questo caso la sovrapposizione di diversi livelli di vulnerabilità, dovute anche all'impedimento nell'accesso ai servizi di sostegno alla genitorialità, pongono le beneficiarie in una posizione di forte subalternità, con gravi difficoltà nel raggiungimento dell'autonomia nonostante il lavoro e il sostegno degli operatori SAI.
- **Quale casa?:** il tema della casa è menzionato all'interno delle diverse interviste quasi sempre in connessione al tema del lavoro e dei servizi presenti sul territorio. Nella fase in cui i beneficiari sono a carico del progetto SAI, così come nell'accompagnamento all'uscita, il reperimento di tali strumenti costituisce il lavoro principale degli operatori e della cooperativa tutta. Sia nella fase all'interno del progetto, sia in quella di sgancio da questo, il poter contare su un posto di lavoro equamente retribuito e stabile è l'obiettivo primario per il sostentamento dell'individuo, in primis per potersi permettere un alloggio dignitoso, condizione basilare alla vita nella comunità. Per meglio comprendere la questione "casa" è bene procedere analizzando la fase in-SAI e la fase post-SAI. La progettazione SAI prevede il reperimento da parte degli enti locali di strutture selezionate in base¹⁵ alle necessità dei singoli beneficiari. Nel caso della cooperativa INTRA, le strutture sono per la maggior parte dei casi civili abitazioni reperite sul mercato privato di locazione. Tale aspetto comporta non poche difficoltà in termini di reperimento delle abitazioni, sia per una iniziale resistenza dei proprietari di casa, sia, talvolta, per una oggettiva condizione di scarsità degli alloggi sul territorio o una incompatibilità economica degli stessi. Per quanto riguarda la fase post-SAI, è evidente come quanto riportato abbia una ripercussione sensibilmente maggiore sui beneficiari in uscita, che devono dunque far fronte al tema della ricerca casa autonomamente, scontrandosi di fatto con un mercato degli affitti già saturo (Colombo, 2019; Fregolent, Torri, 2017). Ciò che aiuta, in entrambe le fasi, come sottolineato da più di un operatore, è la capacità di creare reti di mutualismo informale sul territorio, sia nella ricerca del lavoro che nel reperimento di alloggi. Ancora una volta, nella fase in e nella fase post, a risentirne sono i soggetti più fragili, come le madri sole. Si riporta di seguito un estratto dell'intervista a un* coordinator*, particolarmente rilevante ai fini della discussione: « Allora io ora devo trovare una casa per questa famiglia da 10 ad A., perché i ragazzi stanno lavorando tutti a A., loro stanno a S.M. e a S., e mi hanno detto "ok, iniziamo a cercare una casa". Escono a settembre, quindi da maggio a settembre io dovrò mettere tutta l'equipe a cercare una casa. È normale che mi dovrò affidare o alle agenzie immobiliari che ormai ci conoscono, perché noi affittando case come cooperativa. Trovi delle agenzie immobiliari sensibili, perché c'è da dire che noi all'inizio del progetto, come cooperativa, mandando il bilancio, la visura, mandando le nostre garanzhe personali, non riuscivamo a affittare per questo progetto. Oggi è diverso, si è sparsa la notizia, hanno visto che eravamo solidi nei pagamenti, dopo un anno e mezzo noi affittiamo in due secondi. Ma tu immagina dei beneficiari... quindi io oggi contatto le mie agenzie immobiliari, tipo "senti ho questa famiglia". Allora devi dare la tua garanzia personale, però fino a quando ti puoi spendere personalmente? [...] E quindi, per quanto il SAI dia 200 euro alla persona quando esce, oppure puoi pagare un mese di fitto o comprare un po' di arredamento, però è finito lì. Questa famiglia che vuole rimanere qua perché si è trovata bene, stanno lavorando [...] Però poi dopo se io non gli trovo la casa come facciamo? Che faccio? »¹⁶.

Quanto esposto fino ad ora è una selezione dei temi principali emersi dalle interviste effettuate sul campo, che tuttavia riportano livelli di complessità ancora maggiori se si approfondiscono le singole esperienze dei beneficiari, sia per il loro trascorso personale precedente all'arrivo in Italia, sia per il percorso effettuato nella penisola prima dell'inserimento del SAI coordinato da INTRA. Ciascuno dei temi riporta diversi elementi che insieme concorrono alla composizione di un quadro ostico dal punto di vista dell'inclusione sociale ed economica dei beneficiari, aggravato dalle fragilità intrinseche alla condizione dell'abitare in territori fragili. Si ritiene indispensabile constatare che, al netto delle problematiche elencate, lo studio della realtà INTRA

¹⁵ È possibile far riferimento a differenti tipologie di strutture: appartamenti; centri collettivi di piccole dimensioni (circa 15 persone); centri collettivi di medie dimensioni (fino a 30 persone); centri collettivi di grandi dimensioni (oltre le 30 persone).

¹⁶ Si è scelto nel presente lavoro di tenere anonimi i riferimenti a fatti o persone esistenti, per tutelarne la privacy.

ha permesso di osservare potenzialità virtuose nate dall'esperienza in atto. Innanzitutto, dal punto di vista della progettualità SAI, si osserva come tale progetto sia in grado di produrre un impatto non trascurabile a livello occupazionale sul territorio¹⁷. Parallelamente, l'attività della cooperativa mette in campo competenze fondamentali all'implementazione di servizi di base che possono giovare non solo ai beneficiari ma alla comunità locale tutta. Ancora, il sistema SAI, pensato come strumento di collaborazione con soggetti del terzo settore ed enti locali, permette la creazione di reti territoriali il cui dialogo è fondamentale al miglioramento dei luoghi in ottica generativa, sia tramite relazioni formali tra le realtà esistenti, sia creando connessioni informali tra gli abitanti (Galera, Giannetta, 2017).

Questo lavoro prova a contribuire al complesso e ampiamente dibattuto tema dell'inclusione, provando a mettere in luce le questioni aperte che si rilevano a fronte del campo effettuato sul territorio irpino. L'analisi delle principali problematiche sopra menzionate, pur facendo emergere forti criticità delle esperienze SAI, si pone come punto di partenza nell'individuare strategie operative che possano tener conto delle fragilità dei luoghi e delle reti sociali a cui i progetti SAI fanno riferimento. In tal senso, osservare l'esperienza di campo attraverso la lente del diritto alla casa – intesa quale condizione di partenza fondamentale per garantire ai nuovi abitanti autonomia e dunque inclusione sociale – permette di individuare una forte domanda di sostegno all'abitare. Questa interseca sia le necessità dei soggetti migranti sia quelle dei soggetti vulnerabili già abitanti di un territorio stressato da dinamiche di impoverimento e spopolamento, rispondendo in maniera ecologica a istanze differenti seppur parallele. Partire dalle esperienze concrete e virtuose, osservarne il funzionamento e gli effetti che producono sul territorio, è dunque indispensabile per sviluppare una progettualità che sia in grado di valorizzare i soggetti in arrivo nonché le peculiarità delle comunità accoglienti, creando sinergie generative di nuove opportunità (Lomonaco, Bergamaschi et alii, 2023; Amato, Laino, Mattiucci, 2020).

Riferimenti bibliografici

- Amato F., Laino G., Mattiucci C. (2020), "Ripensare l'ospitalità. I migranti nei paesaggi campani in trasformazione", in *Crios*, n 19-20, pp. 60-71.
- Balbo M. (Ed.). (2015), "Migrazioni e piccoli comuni", FrancoAngeli, Milano.
- Colombo F. (2019) "L'autonomia abitativa di richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale in Italia - Report di ricerca progetto FAMI PROG-344 "Communitas", Università degli Studi di Urbino Carlo Bo, Urbino.
- Corrado A. (2017) "Migranti per forza o per scelta nelle aree appenniniche", in Membretti A., Kofler I., Viazzo P. (a cura di) *Per forza o per scelta. L'immigrazione straniera nelle Alpi e negli Appennini*, Aracne editrice, Canterano, pp. 45-56.
- Galera G., Giannetta L. (2017), "L'accoglienza in Italia. Quadro normativo, politiche nazionali e territoriali", in Membretti A., Kofler I., Viazzo P. (a cura di) *Per forza o per scelta. L'immigrazione straniera nelle Alpi e negli Appennini*, Aracne editrice, Canterano, pp. 67-79.
- Fravega E. (2022), "L'abitare migrante", Meltemi Editore, Milano.
- Fregolenti L., Torri R. (2018), "L'Italia senza casa. Bisogni emergenti e politiche per l'abitare", Franco Angeli, Milano.
- Lomonaco A., Bergamaschi M., Musarò P. et al. (2023), "Welcoming and Generative Local Welfare as an Agent for Territorial Development: A Case Study from Southern Italy", in *Journal of Int. Migration & Integration*, n. 24, p. 889–908.
- Musarò P., & Parmiggiani P. (2022). "Ospitalità mediatica. Le migrazioni nel discorso pubblico", FrancoAngeli, Milano.
- Omizzolo M., (2019) "Essere migranti in Italia. Per una sociologia dell'accoglienza", Meltemi Editore, Milano.
- Salinaro M., Ilardo M. (2023). "The interrelation between migration and homelessness. Searching for inclusive solutions in the local context", in *Education Sciences & Society - Open Access*, 14(2).

Sitografia

Centri per l'immigrazione | Ministero dell'Interno, disponibile in Ministero degli Interni Temi – Immigrazione e asilo – Sistema di accoglienza sul territorio – Centri per l'immigrazione

¹⁷ Secondo i dati forniti dalla cooperativa, ad oggi lavorano sul sistema di Accoglienza e Integrazione circa 50 operatori.

<https://www.interno.gov.it/it/temi/immigrazione-e-asilo/sistema-accoglienza-sul-territorio/centri-immigrazione>
Come funziona l'accoglienza dei migranti in Italia, Openpolis, disponibile in Openpolis – parole-immigrazione
<https://www.openpolis.it/parole/come-funziona-laccoglienza-dei-migranti-in-italia/>
Curriculum INTRA, disponibile in INTRA – cooperativa – curriculum
<http://www.cooperativaintra.it/curriculum/>
Emergency Watchlist 2024, International Rescue Committee, disponibile in Latest – Resources – Report
[https://www.rescue.org/eu/report/2024-emergency-watchlist-ommittee-\(IRC\)](https://www.rescue.org/eu/report/2024-emergency-watchlist-ommittee-(IRC))
L'accoglienza dei richiedenti asilo, disponibile in Camera dei Deputati | Documentazione parlamentare
https://temi.camera.it/leg19/post/1-accoglienza-dei-richiedenti-Asilo.html?tema=temi/19_tl18_accoglienza_dei_migranti_sul_territorioa.it
In Italia resta minoritaria l'accoglienza ordinaria, Openpolis, disponibile in Openpolis – i numeri
<https://www.openpolis.it/numeri/in-italia-resta-minoritaria-laccoglienza-ordinaria/>
Rapporto annuale 2024 ISTAT, disponibile su ISTAT, disponibile in ISTAT – archivio
<https://www.istat.it/it/archivio/296796>
Rapporto SAI 2022, disponibile su Rete SAI, sezione Pubblicazioni & manuali
<https://www.retesai.it/pubblicazioni/>
Servizio Centrale & Rete SAI, disponibile in Rete SAI- la storia
<https://www.retesai.it/la-storia/>

0. Indice

1. Cantieri

A CURA DI ENRICO FORMATO E ANNA ATTADEMO

2. Campagne

A CURA DI ROBERTO GERUNDO E GILDA BERRUTI

3. Mondializzazione e riconfigurazione di territori

A CURA DI CARLA TEDESCO E MARICA CASTIGLIANO

4. Mondializzazione e nuove opportunità

A CURA DI GIUSEPPE DE LUCA E ANTONIO ACIERNO

5. GAIA, territori della biodiversità

A CURA DI MARIAVALERIA MININNI E ANNA TERRACCIANO

6. Cammini

A CURA DI MICHELE ZAZZI E EMANUELA COPPOLA

7. Infrastrutture

A CURA DI MARCO RANZATO E ALESSANDRO SGOBBO

8. Case e servizi

A CURA DI MASSIMO BRICOCOLI E CRISTINA MATTIUCCI

9. Territori della contrazione

A CURA DI GRAZIA BRUNETTA E LIBERA AMENTA

10. Territori della decontestualizzazione

A CURA DI MAURIZIO TIRA E GIUSEPPE GUIDA

YoungerSIU 2023

Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti
ISBN 978-88-99237-77-6
Volume pubblicato digitalmente nel mese di giugno 2025
Pubblicazione disponibile su www.planum.net |
Planum Publisher | Roma-Milano

