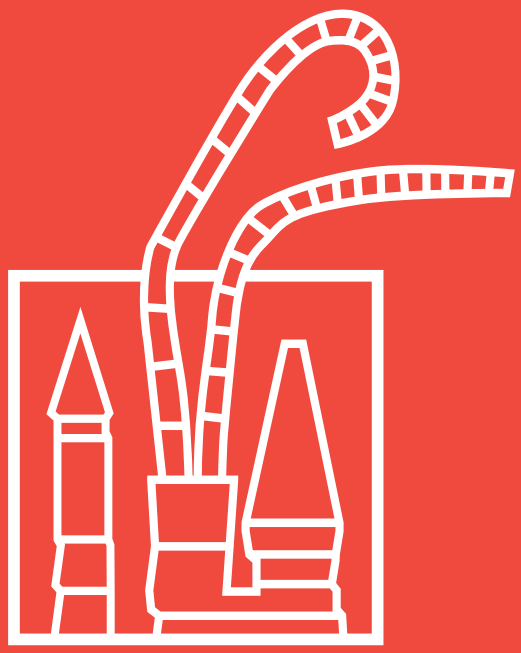
Workshop 1 | L'obiettivo della città inclusiva



# W 1.2

## OPPORTUNITÀ ABITATIVE NELLE PERIFERIE RIGENERATE

Coordinatori: **Giovanni Caudo**, **Paola Savoldi**, con **Giovanna Mangialardi**
Discussant: **Alessandro Almadori**, **Massimo Bricocoli**

PLANUM PUBLISHER | WWW.PLANUM.NET

La Pubblicazione degli Atti della XXII Conferenza Nazionale SIU è il risultato di tutti i papers accettati alla Conferenza.
Solo gli autori regolarmente iscritti alla Conferenza sono stati inseriti nella pubblicazione.
Ogni paper può essere citato come parte degli "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, 5-6-7 giugno 2019, Planum Publisher, Roma-Milano 2020".

© Copyright 2020

Planum Publisher

Roma-Milano
ISBN 9788899237219

Volume pubblicato digitalmente nel mese di aprile 2020
Pubblicazione disponibile su www.planum.net | Planum Publisher

È vietata la riproduzione, anche parziale, con qualsiasi mezzo effettuata, anche ad uso interno e didattico, non autorizzata. Diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento, totale o parziale con qualsiasi mezzo sono riservati per tutti i Paesi.

# Workshop 1 | L'obiettivo della città inclusiva

## W 1.2 | Opportunità abitative nelle periferie rigenerate

Coordinatori: **Giovanni Caudo, Paola Savoldi, con Giovanna Mangialardi**
Discussant: **Alessandro Almadori, Massimo Bricocoli**

### Introduzione

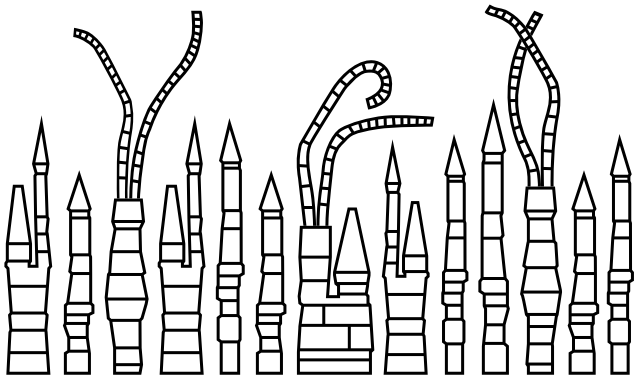
**Giovanni Caudo, Paola Savoldi, Giovanna Mangialardi**

I temi generali emersi dai contributi discussi sono, da un lato, riconducibili a dimensioni strutturali della questione casa che richiamano nodi classici e irrisolti, seppur in un contesto profondamente mutato sotto il profilo demografico, sociale e occupazionale; d'altro alcuni contributi hanno invece individuato e approfondito aspetti più operativi e puntuali. I contributi offerti dai discussant, e in generale dai partecipanti alla discussione, hanno permesso di riannodare i fili delle diverse proposte e di restituire una trama di temi e di argomenti che ci sembra essere di particolare interesse, perché focalizza la questione casa e ne mette in luce le implicazioni oggi più rilevanti ed urgenti. I. Anzitutto la presa d'atto dell'opportunità e necessità di confrontarsi con il patrimonio esistente sul quale è necessario avere elementi conoscitivi il più possibile aggiornati e accurati, per poter prefigurare forme efficaci di gestione, realmente prossime alle domande e ai bisogni dei cittadini; II. La rilevanza del ruolo di associazioni di cittadini, di comunità, di imprese sociali al fine di ridurre le disuguaglianze nell'accesso alla casa, travalicando la questione dell'alloggio per abbracciare il campo della condivisione e dei servizi della residenza; III. La dimensione del risparmio e dell'efficienza energetica in relazione a quella della manutenzione e degli interventi di innovazione tecnologica con l'obiettivo di ridurre i consumi e contrastare l'impoverimento energetico; IV. Le implicazioni urbanistiche degli interventi di rigenerazione urbana che esigono di guardare a un processo che può intervenire a scala più ampia rispetto a quella del singolo intervento edilizio: politica della casa e politiche di rigenerazione urbana devono essere integrate; V. Infine, ridiscutere, sgomberando il campo da ambiguità (lessicali e sostantive), di social housing o di alloggio sociale (ERS), anche per meglio definire i compiti e la capacità di innovare le azioni delle Aziende Casa.

I temi del disagio abitativo e del diritto alla casa si intrecciano come è evidente con questioni più ampie che attraversano dal di dentro la città, coinvolgono attori e soggetti diversi che interferiscono con i temi della sostenibilità ambientale, economica e sociale. Dal confronto dei diversi contributi sono emersi i fili di questo intreccio, anche come esito di uno sguardo retrospettivo sugli ultimi dieci-quindici anni di sperimentazione e di innovazione, seppur solo in parte condivisa o riconosciuta come positiva. Il ritorno di una centralità del soggetto pubblico, sia nella formazione di politiche che nella costruzione di contesti normativi che facciano chiarezza e ne supportino l'operatività, è considerato ormai quasi una necessità. La multidimensionalità delle politiche della casa è insieme riconosciuta come fattore di complessità e di ricchezza per il governo della città. Un crocevia, quello dell'abitare, della casa, dove passano tante diverse direttrici di intervento per affermare il diritto alla città. Eppure, la tensione innovativa registrata anche come risposta all'arretramento del soggetto pubblico, è oggi in discussione, o quanto meno non gode più del favore di cui ha goduto tempo fa. Anche il ruolo delle Aziende casa, eredi del precedente IACP, è tornato ad essere oggetto di una riflessione che ne afferma la centralità, sia gestionale che progettuale. Non più, quindi, orpelli del passato, ma piuttosto agenti di cambiamento e potenziali promotori di un network di collaborazione pubblico-privato radicati nell'edilizia sovvenzionata eppure suscettibili di processi riorganizzativi per contemplare forme più articolate di gestione delle differenti domande e ambiti di operatività. Infine, la sfida della rigenerazione urbana pone un ulteriore ambito di riflessione in contrasto, spesso anche questo, con i tentativi di innovazione portati avanti

nella gestione del patrimonio esistente. Dalle due sessioni dei Workshop è progressivamente emersa la convinzione di trovarsi in una fase di transizione che guarda a questi ultimi venti anni di innovazione e nello stesso tempo si confronta con l'esigenza, ormai ineludibile, di definire in modo più preciso e circostanziato i processi di innovazione a partire da una ricollocazione del ruolo del soggetto pubblico, degli attori sociali e delle comunità di abitanti.
Un esempio di questo bisogno di riconsiderare quanto avvenuto e di aprire a traiettorie nuove è il motivo per cui il paper segnalato è stato quello dal titolo "Povertà energetica ed edilizia residenziale pubblica. Possibili azioni per nuove politiche abitative a partire dal ruolo attivo degli utenti" di Angela Santangelo. Il contributo mette in evidenza l'interrelazione tra il tema della povertà energetica, del comportamento energetico degli utenti e dell'efficientamento del patrimonio pubblico.

- [Miglior paper Workshop 1.2]
- [Menzione speciale paper]



## PAPER DISCUSSI


139 ■ **Innovazioni e complessità della seconda stagione della rigenerazione in Puglia. Il caso studio di Putignano**
*Mariella Annese, Giovanni Didonna, Stefano Romanazzi*

145 ■ **Abitare nella regione capitale di Roma: una prospettiva inedita**
*Mauro Baioni, Giovanni Caudo, Lorenzo de Strobel de Hausstadt e Schwanenfeld*

152 ■ **Gli impervi percorsi dell'innovazione nelle politiche di rigenerazione urbana: un'analisi multilivello dell'esperienza pugliese**
*Angela Barbanente, Laura Grassini*

160 ■ **Riabitare l'esistente come risposta al disagio sociale. Sperimentazioni sull'abitare collaborativo nel quartiere di San Berillo a Catania**
*Carla Barbanti, Elisa Privitera*

169 ■ **Innovazione nella gestione della manutenzione degli Immobili di Edilizia Residenziale Pubblica. Il progetto B@ARCA – BIM at ARCA**
*Salvatore Candido, Carla Di Biccari, Mariangela Lazoi, Ada Malagnino, Giovanna Mangialardi, Sandra Zappatore*

175 ■ **Rendimento territoriale e bilancio contabile nelle recenti formule di edilizia residenziale sociale in Emilia Romagna**
*Paola Capriotti, Luca Gullì*

181 ■ **Il frazionamento degli alloggi di edilizia residenziale pubblica a Roma come risposta alla domanda abitativa**
*Federico De Matteis, Maria Rosaria Guarini, Luca Reale*

188 ■ **Un chilometro di case. La riqualificazione in corso del quarto piano di Corviale a Roma**
*Caterina Francesca Di Giovanni*

195 ■ **Integration of disadvantaged groups into regular housing markets and local communities: an innovative case study from Lübeck, Germany**
*Constanze Engelbrecht, Ingrid Breckner*

202 ■ **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**
*Emiliano Esposito*

210 ■ **Abitare sociale e rigenerazione urbana di aree periferiche: il caso di ViaPadova36 a Milano come occasione di approfondimento**
*Elena Fontanella, Fabio Lepratto*

222 ■ **Una agenda per lo sviluppo sostenibile delle periferie della città industriali: il caso del quartiere Tamburi**
*Federica Greco, Calogero Montalbano, Francesco Rotondo*

232 ■ **La rigenerazione delle periferie urbane attraverso il coinvolgimento degli assegnatari di alloggi di edilizia residenziale pubblica E.R.P. in case ad alta efficienza energetica**
*Francesco Paolo Lamacchia, Enrico Albanese*

239 ■ **Common Stocks. Urban peripheries, social innovation and urban regeneration**
*Barbara Lino*

245 ■ **Un approccio *multi-stakeholder* per un abitare sostenibile e inclusivo**
*Stefania Marini*

250 ■ **"Ephemeral" regeneration for the marginal urban spaces / places in Enna**
*Fabio Naselli, Ferdinando Trapani*

259 ■ **La condizione abitativa della periferia**
*Fabrizio Paone*

266 ■ **Storie e prospettive delle rigenerazione *area-based*. Capitalizzare un'esperienza**
*Caterina Quaglio*

274 ■ **La complessità della periferia come opportunità per declinarne la rigenerazione**
*Alessandra Rana, Paola Sepe, Carlo Angelastro*

283 ■ **Il sapere abitante per la riqualificazione energetica del patrimonio residenziale pubblico: conoscere e coinvolgere gli inquilini a supporto del processo decisionale**
*Federica Rotondo, Giuseppe Salvia, Eugenio Morello*

289 ► **Povertà energetica ed edilizia residenziale pubblica. Possibili azioni per nuove politiche abitative a partire dal ruolo attivo degli utenti**
*Angela Santangelo*

295 ■ **RES.publica – Risorsa edilizia sociale pubblica**
*Stefania Spiazzi*

302 ■ **Le Quattro Corti di Stadera: un caso pioneristico di rigenerazione del patrimonio residenziale pubblico a Milano**
*Anna Tagliaferri, Marco Peverini*

309 ■ **La riforma della città pubblica. L'esperienza didattica del progetto urbano nei quartieri di edilizia pubblica a Bari**
*Giuseppe Tupputi, Tiziano De Venuto, Luca Tommasi, Domenico Cristofalo*

316 ■ **Forme estreme dell'abitare. Quando il diritto all'abitare si declina nel più primordiale diritto ad esistere**
*Ianira Vassallo*

# Innovazioni e complessità della seconda stagione della rigenerazione in Puglia. Il caso studio di Putignano

**Mariella Annese**
Politecnico di Bari
DIPSA – Dipartimento di Scienze dell'Ingegneria Civile e dell'Architettura
Email: *mariella.annese@poliba.it*
Tel: +39.320.6486647

**Giovanni Didonna**
Comune di Putignano – Città Metropolitana di Bari
Email: *gdidonna@comune.putignano.ba.it*

**Stefano Romanazzi**
Comune di Putignano – Città Metropolitana di Bari
Email: *sromanazzi@comune.putignano.ba.it*
Tel: 320.0445159

**Abstract**
Dopo circa 10 anni di esperienza dall'emanazione della L.R. 21/2008 Norme sulla rigenerazione Urbana, una nuova stagione della rigenerazione ha preso avvio in Puglia nel 2017. Nuovi criteri di ammissione ai finanziamenti e nuove modalità di attuazione hanno aggiornato le precedenti esperienze, orientando i finanziamenti sul strategie coerenti con i principi della programmazione europea, finalizzate alla rigenerazione sociale ed ecologica degli insediamenti. Il Comune di Putignano della Città Metropolitana di Bari, già vincitore nel 2009 del finanziamento regionale per l'attuazione di un Piano Integrato di Rigenerazione Periferie (PIRP) diretto alla rigenerazione del problematico quartiere satellite di edilizia pubblica di San Pietro Piturno, a soli 3 anni dalla conclusione dei cantieri di attuazione del Piano, ha rimesso all'attenzione della rigenerazione il medesimo quartiere.
Questa (ennesima) candidatura per l'ottenimento di fondi pubblici che sollevino le sorti del quartiere è stata l'occasione per comprendere le contraddizioni della precedente attività e, allo stesso tempo, per definire una strategia di rigenerazione, che, oltre a individuare nuovi servizi e opere pubbliche, provi a intervenire anche sulle componenti immateriali del quartiere.

**Parole chiave:** rigenerazione urbana, social integration, identity

## 1 | La nuova stagione della Rigenerazione Pugliese[1]

A 4 anni dalla mostra con cui si è tentato di trarre un primo bilancio dalla vigenza della *L.r. 21/08 Norme per la rigenerazione urbana* e dall'emanazione di misure e finanziamenti orientati alla rigenerazione della città esistente, con un netto ritardo sul ciclo della Programmazione dei Fondi Europei *Por Fesr- Fse 2014-2020*, nel maggio del 2017 la Regione Puglia ha pubblicato il nuovo avviso di finanziamento relativo all'Asse prioritario *XII* - Sviluppo Urbano Sostenibile - Azione 12.1 Rigenerazione urbana sostenibile[2].
Pur avendo individuato uno specifico Asse Prioritario di finanziamento (Asse XII "Sviluppo Urbano Sostenibile – SUS) che riconosce la peculiarità degli aspetti puramente territoriali della rigenerazione urbana[3], la seconda stagione regionale sul tema si è caratterizzata sin dall'inizio per la ricerca di intersezioni con politiche che perseguono la sfida dello "sviluppo urbano sostenibile" ricercato dagli strumenti di programmazione comunitaria, mediante l'adozione di strategie basate su azioni integrate.
La scelta di focalizzare le azioni prevalentemente sugli obiettivi di inclusione sociale (Asse Prioritario IX - Inclusione sociale e lotta alla povertà), sulla rigenerazione ecologica degli insediamenti (Asse Prioritario IV

[1] Il presente lavoro aggiorna e prosegue una riflessione sulla Rigenerazione in Puglia avviato dal 2017. Cfr. Annese M. (2017), "I caratteri delle due stagioni della Rigenerazione Urbana in Puglia" e Annese M. (2017), "Bilanci, questioni e prospettive dopo 10 anni di Rigenerazione Urbana in Puglia", in «WORKING PAPERS Rivista online di Urban@it» 1/2017, Annese M. (2017), "Rigenerare la rigenerazione"; in Urbanistica Informazioni n.272/2017 special issue; pp.330-333.
[2] Deliberazione della Giunta Regionale 4 maggio 2017, n. 650 (Burp n. 59 del 23-5-2017) *Approvazione del Bando Pubblico per la selezione delle Aree Urbane e per l' individuazione delle Autorità in attuazione dell' Asse prioritario XII - Sviluppo urbano sostenibile SUS del Por Fesr – Fse 2014/2020.*
[3] L'Asse prioritario XII riconosce due azioni con specifici obiettivi dell'azione: una orientata ai centri urbani (Azione 12.1 "Rigenerazione urbana sostenibile") e l'altra orientata alla riqualificazione delle aree produttive (dell'Azione 12.2 "Riqualificazione ecologica delle aree produttive").

- Energia sostenibile e qualità della vita), e, in secondo luogo, di aumento della resilienza dei territori urbani più esposti a rischio idrogeologico e di erosione costiera (Asse Prioritario V - Adattamento al cambiamento climatico, prevenzione e gestione dei rischi), di tutela ambientale e valorizzazione delle risorse culturali e ambientali (Asse Prioritario VI - Tutela dell'ambiente e valorizzazione delle risorse culturali e ambientali), ha reso necessaria la determinazione di Obiettivi tematici specifici riconducibili ad ogni singolo Asse intersecato ma soprattutto l'articolazione di un bando molto più complesso dei precedenti. L'Avviso, regolato in più step, ha richiesto alle Amministrazioni locali, di candidare, in forma associata con altri Comuni o singolarmente, preliminarmente una *Strategia Integrata di Sviluppo Urbano Sostenibile* (SISUS) «finalizzate a realizzare prototipi di interventi a contenuto innovativo rispetto alle prassi correnti e capaci di orientare il sistema istituzionale e socio-economico a un uso più frequente di alcuni strumenti ordinari delle politiche pubbliche regionali in tema di rigenerazione urbana e di sostenibilità ambientale»[4].

L'elaborazione della SISUS, diretta a produrre il quadro di conoscenze necessario alla successiva selezione di interventi da realizzare[5], si è compiuta attraverso un percorso di partecipazione pubblica e ha rappresentato il primo step per l'individuazione delle Autorità Urbane, gli organismi intermedi direttamente responsabili dell'attuazione della strategia per lo sviluppo urbano sostenibile, ovvero la struttura amministrativa incardinata nel comune proponente, con le prerogativa di distinguersi nell'esercizio della funzione di gestione e controllo dagli uffici che dovranno invece attuare gli interventi.[6]

Da bando, le Autorità Urbane individuate, hanno avuto lo specifico compito di negoziare con gli Enti pubblici coinvolti nell'attuazione della SISUS, la selezione delle operazioni e, come secondo step, trasmettere i progetti definitivi degli interventi individuati, avendo preliminarmente verificato la coerenza con i criteri di selezione afferenti ai singoli OO.TT. e le Azioni individuate nella SISUS, nonché la fattibilità amministrativa e tecnica.

*Tabella I* | Obiettivi tematici da soddisfare rispetto gli Assi e le Azioni del POR Puglia 2014/2020. In Regione Puglia (2017) BANDO PUBBLICO per la selezione delle Aree Urbane e per l'individuazione delle Autorità Urbane in attuazione dell'ASSE PRIORITARIO XII "Sviluppo Urbano Sostenibile"

| OBIETTIVO TEMATICO DI RIFERIMENTO | AZIONE POR PUGLIA 2014/2020 | CODICI DI SPESA |
|---|---|---|
| OT IV - Energia sostenibile e qualità della vita | 4.1 - Interventi per l'efficientamento energetico degli edifici pubblici | 013 - Rinnovo di infrastrutture pubbliche sul piano dell'efficienza energetica, progetti dimostrativi e misure di sostegno<br>090 - Piste ciclabili e percorsi pedonali |
| | 4.4 - Interventi per l'aumento della mobilità sostenibile nelle aree urbane e sub urbane | |
| OT V - Adattamento al cambiamento climatico, prevenzione e gestione dei rischi | 5.1 Interventi di riduzione del rischio idrogeologico e di erosione costiera | 085 - Tutela e valorizzazione della biodiversità, protezione della natura e infrastrutture "verdi" |
| OT VI - Tutela dell'ambiente e valorizzazione delle risorse culturali e ambientali | 6.4 - Interventi per il mantenimento e miglioramento della qualità dei corpi idrici | 022 - Trattamento delle acque reflue<br>091 - Sviluppo e promozione del potenziale turistico delle aree naturali |
| | 6.6 interventi per la valorizzazione e fruizione del patrimonio naturale | |
| OT IX - Inclusione sociale e lotta alla povertà | 9.13 - Interventi per la riduzione del disagio abitativo | 054 - Infrastrutture edilizie<br>055 - Altre infrastrutture sociali che contribuiscono allo sviluppo regionale e locale |
| | 9.14 - Interventi per la diffusione della legalità. | |

[4] «*[…]* La rigenerazione di tali aree avrà come fine l'innalzamento della loro vivibilità e qualità (anche architettonica), la riduzione del disagio abitativo, la loro riqualificazione ecologica finalizzata alla riduzione del consumo delle risorse e alla chiusura dei cicli naturali. Tali obiettivi verranno raggiunti tramite azioni quali l'efficientamento energetico degli edifici pubblici, il potenziamento del patrimonio residenziale pubblico, la permeabilizzazione e il rinverdimento delle superfici artificiali, il miglioramento del microclima urbano, la realizzazione di infrastrutture verdi, lo sviluppo della mobilità ciclabile e pedonale, l'incremento della accessibilità ed eliminazione delle barriere architettoniche, il riuso di immobili pubblici per finalità di inclusione sociale e lotta alla povertà.» Regione Puglia (2017) *BANDO PUBBLICO per la selezione delle Aree Urbane e per l'individuazione delle Autorità Urbane in attuazione dell'ASSE PRIORITARIO XII "Sviluppo Urbano Sostenibile"; p.2. Azione 12.1 "Rigenerazione urbana sostenibile" del P.O.R. FESR- FSE 2014-2020*

[5] Avendo maturato con la prima stagione della rigenerazione la consapevolezza dello scollamento tra domanda di "qualità" e risposta tecnica, in particolare la capacità di contenere effettivamente la dimensione sociale della questione e di incidere su essa, senza tradursi nella mera elencazione di opere pubbliche, pur se necessarie al contesto spaziale, la Regione Puglia ha introdotto la SISUS quale documento intermedio tra altri strumenti (DPRU e PIRU) con il chiaro compito di svolgere una rigorosa analisi sul contesto a partire proprio dalle criticità sociali e definire le azioni in maniera conseguente ad esse.

[6] Art. 7 del Reg. (UE) n.1301/2013.

Gli interventi selezionati devono attenersi in maniera rigorosa agli obiettivi tematici e al limite di spesa previsto per ogni singolo obiettivo tematico, individuando esclusivamente azioni in grado di conseguire l'efficientamento energetico degli edifici pubblici, il potenziamento del patrimonio residenziale pubblico, la permeabilizzazione e il rinverdimento delle superfici artificiali, il miglioramento del microclima urbano, la realizzazione di infrastrutture verdi, lo sviluppo della mobilità ciclabile e pedonale, l'incremento della accessibilità ed eliminazione delle barriere architettoniche, il riuso di immobili pubblici per finalità sociali. Con la conseguente ed evidente difficoltà di rendere pratica una visione strategica sono inizialmente enunciata programmaticamente, non tecnicamente verificata, che cerca di conseguire risultati immateriali attraverso azioni che rientrano comunque nell'alveo specifico degli interventi pubblici su spazi ed infrastrutture e sono sottoposti alla rigida normativa tecnica di settore. Inoltre, le risorse a disposizione delle azioni non contemplano soldi per la gestione o amministrazione degli spazi, delle aree o degli immobili riqualificati, con un evidente livello di criticità associato a quegli interventi che puntano soprattutto all'inclusione sociale e lotta alla povertà. Nell'ottica di superare i limiti e le criticità delle precedenti edizioni di finanziamento, proprio in merito alla questione gestionale, il bando richiede, per tramite delle Autorità Urbane, di definire– ancora una volta programmaticamente, senza affondi puntuali e circonstanziati - modelli di gestione sostenibile degli interventi individuati, richiedendo eventuali manifestazioni di interesse di potenziali soggetti da coinvolgere successivamente all'attuazione, con procedure concorrenziali e pubbliche. Questo modello annuncia, senza precisarli, potenziali partenariati pubblico-privati, con soggetti legati tendenzialmente al terzo settore o comunque con *mission* e finalità sociali tali da sopperire l'incapacità amministrativa, tecnica ed economica del pubblico di erogare servizi alla comunità.

Nel corso della prima stagione della rigenerazione pugliese segnata dai PIRP, un grande ruolo era stato attribuito al partenariato pubblico-privato, al punto da rendere premiale per l'attribuzione dei finanziamenti le intese preliminari con potenziali stakeholders. Questa seconda stagione della rigenerazione della Regione Puglia è segnata da una rinuncia a tali forme di collaborazioni, quanto meno nelle fasi di candidatura, probabilmente per la presa d'atto delle difficoltà dimostrate dagli Enti Locali di stringere reali partnership con investitori privati, in assenza di operazioni immobiliari rilevanti.

Rispetto alla precedente stagione, si rileva però una maggiore attenzione alle fasi di programmazione e progettazione degli interventi, con un maggiore grado di complessità per le amministrazioni e i tecnici coinvolti, in particolare per tre aspetti:

1. il PIRP aveva una sola fase di progettazione, mentre la SUS ne ha ben 3: strategia, progettazione definitiva e verifica della fase di gestione;
2. la maggiore responsabilizzazione delle Amministrazioni Comunali, investite del ruolo di Autorità Urbana, in veste apparentemente solo formale per quanto riguarda l'esercizio delle funzioni, ma di grande responsabilità per la riuscita e la gestione dell'intervento;
3. il PIRP non prevedeva modelli di gestione, ma il finanziamento era riconosciuto con la sola valutazione del progetto definitivo. L'attuale Avviso per la Strategia Urbana Sostenibile SUS, ugualmente non sono richiesti modelli gestionali ma una verifica di perseguimento degli obiettivi durante l'esecuzione degli interventi.

## 2 | Il caso studio di Putignano

Il comune di Putignano, della Città Metropolitana di Bari, ha acquisito esperienza nella rigenerazione urbana già nella precedente stagione regionale risalente al 2006, conseguendo nel 2009 il finanziamento di 3.000.000,00 euro per l'attuazione di un Piano Integrato di Rigenerazione Periferie (PIRP) nel problematico quartiere satellite di San Pietro Piturno. Tuttavia, a soli 4 anni dalla conclusione dei lavori previsti nel PIRP, l'Amministrazione ha ritentato la prova della rigenerazione candidando nuovamente il quartiere di San Pietro Piturno[7], al nuovo bando di finanziamento.

Attraverso l'attuazione del PIRP è stato possibile recuperare immobili, riqualificare infrastrutture viarie, risistemare gli spazi pubblici, alcune proprietà pubbliche e private, ma quanto eseguito non ha portato agli obiettivi di riqualificazione inizialmente dichiarati. Ciò è dipeso dal fatto che il Piano è stato attuato solo in parte, a causa delle limitate risorse economiche pubbliche e del mancato apporto degli investitori privati contro una previsione di spesa iniziale ben più larga; un'altra criticità è rappresentata dalla mancata integrazione degli interventi con i temi gestionali e quindi con le questioni sociali che attanagliano il

[7] Il quartiere è stato oggetto negli ultimi 20 anni di diversi piani e interventi pubblici Piano di Recupero (D.C.C. n. 21 del 27/03/2008) mai attuato, Contratto di Quartiere II, DGC n.77 del 21/04/2006; PRUacs, DCC n.6 del 12/03/2009, oggi in corso di perfezionamento nell'ambito del protocollo di intesa con ARCA Puglia per la messa in funzione di alcuni immobili di ERP, attualmente in stato di rustico di cantiere.

quartiere. Il PIRP si è mostrato incapace di integrare la volontà dell'amministrazione di riqualificare il quartiere con gli interessi privati, fondamentali per dare la spinta necessaria per avviare la sperata rigenerazione. Ciò ha comportato che tutte le azioni intraprese hanno dato luogo ad interventi quasi esclusivamente materiali. Le migliorie prodotte agli spazi e immobili secondo la logica dell'opera pubblica realizzata con ribasso rappresentano un ridotto valore aggiunto per il quartiere, che continua a scontare una carenza di uso e manutenzione anche di questi nuovi spazi pubblici. A PIRP attuato, è possibile sostenere infatti, che gli obiettivi di qualità della vita a cui ambiva lo strumento non sono stati sicuramente raggiunti, al più è incrementata la quantità delle dotazioni a disposizione degli abitanti, senza dare però risposte alle effettive domande sociali che il quartiere ancora lamenta, così mancando il reale obiettivo che la rigenerazione dovrebbe porsi[8]. La mancata attivazione delle sinergie su cui avrebbe dovuto impostarsi la rigenerazione, inoltre, non ha prodotto quelle azioni di autogestione e coinvolgimento della comunità che il PIRP ambiva a realizzare.

Nel corso dell'elaborazione della SISUS per la candidatura all'Avviso Regionale, la scelta di ricandidare il contesto di San Pietro Piturno è stata considerata quale opportunità di ripartire proprio dalle azioni concluse dal PIRP, per potenziarle con una strategia dalle finalità prevalentemente sociali, così mettendo di nuovo a valore quanto già investito (in termini di progetti e risorse).
Attraverso la SISUS è stata delineata una strategia per la rigenerazione dell'Ambito che, da un lato ha individuato le possibili azioni da attuare in maniera coerente con le finalità e gli obiettivi del bando regionale, dall'altro ha puntato a definire le condizioni entro cui la rigenerazione fisica concorre a dare opportunità agli abitanti del quartiere per riscattarsi dal disagio, dal degrado e dall'abbandono che ancora li affliggono. Nei diversi incontri di partecipazione svolti parallelamente alla definizione della strategia, gli abitanti di San Pietro hanno dimostrato e richiesto di mettersi in gioco, rendendosi disponibili collaborare per rimuovere lo stigma della "periferia" (urbana, sociale) con cui si tende a descrivere il luogo in cui abitano e con cui essi stessi sono stigmatizzati. Cogliendo questa disponibilità al coinvolgimento la strategia ha puntato così a individuare i servizi ritenuti necessari e al contempo tali da rendere gli abitanti attori della rigenerazione sociale. Lavorando sugli immobili pubblici e sulle risorse spaziali del quartiere, la rigenerazione si è rivolta al target dei bambini, delle donne e degli adolescenti, i così detti soggetti "positivi" del quartiere, da coinvolgere in momenti, per i primi, di assistenza socio-educativa di migliore qualità, gli altri in esperienze di formazione-educazione al lavoro e alla collaborazione.
La strategia ha così proposto di intervenire sulla riqualificazione di alcuni beni pubblici strategici, per restituirli ai cittadini coinvolti come attori e diretti co-responsabili del risultato.
Nel momento della selezione delle operazioni e quindi degli interventi da candidare al finanziamento, la SISUS ha dovuto dismettere i caratteri della programmaticità per calarsi nella dimensione della progettazione definitiva degli interventi, con un salto di scala sicuramente rischioso poichè ha sacrificato la densità delle riflessioni fino ad allora svolte. Nell'ambito dell'attività di progettazione sono state meglio precisate le azioni, individuando gli immobili e le aree da coinvolgere[9] in base alla reciproca capacità di mantenere un forte livello di connessione e sinergicità che non fosse meramente spaziale.

La progettazione sugli immobili pubblici ha esplicitato tecnicamente le caratteristiche e i requisiti che gli spazi devono raggiungere perché si rafforzino le funzioni esistenti (Centro Sociale "Franco Paolillo", Chiesa di San Pietro Piturno) e si insedino le nuove funzioni individuate (Spazi ricreativi per minori, laboratorio sartoriale delle donne, laboratorio della formazione artigianale, laboratorio di cucina, spazio di vendita per i prodotti a KM0; tutte nella ex Piastra Commerciale); la progettazione degli spazi aperti ha definito gli interventi attraverso cui nuove pratiche e usi possano avviarsi, nell'ottica della cura degli spazi verdi aperti (lasciata agli abitanti) associata ad una propria remunerativitá (nuove produzioni agroforestali nel bosco, un bosco avventura, orti sociali per la produzione di prodotti tipici a KM0 in prossimità delle residenze). La circolarità delle azioni non è data solo dal fatto, ad esempio, che quanto prodotto negli orti

[8] Il quartiere di San Pietro Piturno mostra ancora i fenomeni di disagio sociale e economico. Anche da un punto di vista ambientale la rigenerazione spaziale conseguita, infatti, non è riuscita a fare del quartiere un modello in termini di insediamento urbano sostenibile (come invece ambiva a fare).

[9] Gli interventi selezionati dall'Autorità Urbana sono stati: (1) ristrutturazione edilizia pesante dell'immobile Piastra commerciale volta alla riconfigurazione degli spazi interni, al risanamento strutturale, all'ammodernamento delle componenti impiantistiche, predisponendo l'immobile ad un futuro utilizzo per scopi sociali; (2) manutenzione straordinaria volta all'efficientamento energetico e alla riqualificazione dei locali igienico sanitari del Centro sociale "Franco Paolillo"; (3) interventi di manutenzione straordinaria del Bosco Comunale Romanazzi Carducci per la riduzione del rischio idrogeologico e valorizzazione della risorsa ambientale (4) interventi sugli spazi aperti del quartiere finalizzati alla realizzazione di orti urbani, aree di sosta, percorsi ciclopedonali, nuovi spazi pubblici.

o nel bosco sia messo in vendita o trasformato nei laboratori. Il progetto, anche per non tradursi in un'esecuzione banale di opere pubbliche, ha delineato un concatenamento delle azioni tale per cui la realizzazione degli interventi sarà in parte condotta secondo i principi e le regole dell' esecuzione dell' Opera pubblica, seguendo un cronoprogramma che vedrà eseguire prima gli interventi sul patrimonio immobiliare della ex Piastra Commerciale e del Centro Franco Paolillo. Successivamente, e prima ancora che gli altri interventi siano attuati, i locali della Piastra adibiti a laboratori artigianali (falegnameria) saranno affidati a soggetti in grado di intervenire nel processo di rigenerazione, con il compito di realizzare tutti gli elementi e i manufatti progettati per gli spazi aperti e il vincolo del coinvolgimento nella realizzazione degli abitanti del quartiere, al fine di offrire loro un'occasione formativa e, di fatto, produrre una circolarità tra investimento di risorse pubbliche e investimento sulle risorse sociali[10]. In questo modo gli immobili pubblici entreranno in servizio già nel corso di attuazione della strategia e non a valle; la messa in funzione sarà allo stesso tempo funzionale al completamento delle operazioni e ma anche alla verifica costante dell' intero progetto, poiché consentiranno l'attuazione degli altri interventi se, e solo se, si giungerà allo sperato coinvolgimento degli abitanti.
A tale scopo, il progetto definitivo nella determinazione dei costi delle opere ha volutamente stralciato il costo della mano d'opera per la realizzazione de manufatti degli spazi aperti, computando i costi delle sole forniture dei materiali che saranno messi a disposizione degli affidatari degli spazi e degli abitanti/esecutori degli interventi.

## 3 | Conclusioni

L'esperienza del Comune di Putignano, impegnata a ritentare la rigenerazione, attesta un livello di consapevolezza maggiore rispetto al passato, tradotto in una evidente forzatura delle procedure ordinarie. Il modello di rigenerazione proposto in questa seconda tornata dall'Amministrazione Comunale è stato fondato sulla consapevolezza di dover valorizzare il potenziale sociale, culturale e identitario del quartiere, mettendo in secondo piano il tema – sempre preponderante per i bilanci comunali – della possibilità di finanziamento di nuove opere pubbliche, con l'obiettivo di giungere ad una trasformazione del contesto a partire dal contributo e dal coinvolgimento della popolazione insediata. Nessuno degli interventi proposti dalla strategia mira esclusivamente a conseguire solo nuove qualità formali, bensì a stabilire un'integrazione tra trasformazione, popolazione, risultato. L'auspicio è che quanto deriverà da questa strategia, se finanziata, non sarà solo un contesto urbano formalmente migliore, ma il contesto entro cui gli stessi abitanti sono stati in grado di costruire e definire una migliore qualità di vita, conquistare una spirito collaborativo, maturare un percorso di cura e appropriazione dei luoghi condividendo esperienze di formazione individuale e crescita collettiva.
Questo approccio che ha richiesto un ridimensionamento e una forzatura del principio di fattibilità tecnica del progetto spaziale, oggi al vaglio regionale, induce a riflettere sul processo di rigenerazione, sulla necessità di aggiornare ancora le procedure poiché mette in discussione il processo di banalizzazione subito dalla strategia nella trasformazione in piano esecutivo di una serie di opere pubbliche, ma soprattutto richiede l'individuazione di una norme tecniche più capienti rispetto a tutte le questioni che gli interventi di rigenerazione comportano.

## Attribuzioni

Pur essendo frutto di una riflessione comune, la redazione del paragrafo 01 è da attribuirsi a Mariella Annese, la redazione del paragrafo 02 a Mariella Annese e Stefano Romanazzi, la redazione del paragrafo 03 ai tre autori.

## Riferimenti bibliografici

Annese M. (2017), "Rigenerare la rigenerazione"; in *Urbanistica Informazioni*, n.272/2017 special issue; pp. 330-333.

Bisciglia, S. et al. (2011), "La stagione dei programmi integrati in Puglia: prime valutazioni sui processi partecipativi", in *Atti della XV conferenza Siu – L'urbanistica che cambia. Rischi e valori*, Pescara 10-11 maggio 2011, Planum. The Journal of Urbanism, 25(2), pp. 1-9.

[10] Ad esempio, il laboratorio artigianale di falegnameria si occuperà preliminarmente della produzione di tutti gli elementi lignei previsti nel bosco e negli orti urbani. Quando anche questi altri due spazi entreranno a regime, sarà possibile ipotizzare nella piastra un punto vendita di quanto prodotto negli orti e nel bosco, creando economie e circolarità reciproche.

Castelli G., Vitali W. (2019), "Dai bandi alla strategia: ecco il futuro delle città", Blogonline di Urban@it, consultabile al link: https://www.urbanit.it/dai-bandi-alla-strategia-ecco-il-futuro-delle-periferie/
Ombuen, S., Calvaresi, C., Fioretti, C., De Leo, D. (2017), "Oltre le periferie: verso una strategia nazionale per la rigenerazione urbana; in Pasqui G., Briata P., Fedeli V. (a cura di, 2017), *Urban@it Secondo Rapporto sulle città. Le agende urbane delle città italiane*, Il Mulino Bologna.

**Riconoscimenti**
Il presente contributo è l'esito delle riflessioni congiuntamente maturate nell'ambito delle specifiche attività che hanno coinvolto i dei tre autori nell'elaborazione della proposta di rigenerazione Urbana per il Comune di Putignano: l'ing. Giovanni Didonna, Responsabile Autorità Urbana e Dirigente Ufficio Urbanistica, ing. Stefano Romanazzi tecnico comunale, phD. arch. Mariella Annese consulente e progettista incaricato). Si ringrazia per il contributo dato alle attivit, l'ufficio Lavori Pubblici nelle persone del Dirigente, ing. Giovanni Colaianni, e il Responsabile del Procedimento, ing. Cosimo D'Adorante.

# Abitare nella regione capitale di Roma: una prospettiva inedita

**Mauro Baioni**
Università degli studi Roma Tre
Dipartimento di Architettura
Email: *Mauro.baioni@uniromatre.it*

**Giovanni Caudo**
Università degli studi Roma Tre
Email: *giovanni.caudo@uniromatre.it*

**Lorenzo de Strobel de Haustadt e Schwanenfeld**
Università degli studi Roma Tre
Email: *lor-de@hotmail.it*

**Abstract**
Roma Regione Capitale non si può leggere né si deve interpretare solo come un'estensione della città. Né il territorio può essere considerato come mera appendice o come spazio indistinto, "ombra" e "deserto" di Roma.
La letteratura ha ampliamente mostrato come le regioni urbane siano qualcosa di profondamente diverso da una grande città. I riflessi del post-fordismo hanno accentuato questa differenza e - nello "spazio della dislocazione" - le dinamiche possono essere interpretate in chiave di assemblaggio. Se guardiamo a Roma sotto questa lente emerge la Regione-capitale, un mondo diverso da quello rappresentato sinora. In questo nuovo mondo si sono affermate nuove forme dell'abitare. Nel paper lasciamo sullo sfondo dati e profili statistici, per proporre invece una chiave di lettura che si sofferma su una condizione intermedia, duplice e in sospeso (né/né), come proprietà emergente nelle aree extra-GRA. Una condizione che si riflette nelle pratiche personali che guardano alla Regione Capitale come un bacino lavorativo potenziale e alle sue sotto-articolazioni opzioni tatticamente rilevanti nella progressiva costruzione del proprio percorso di vita. Questa condizione intermedia (né/né) ci interessa come spia di un possibile utilizzo in positivo (da né/né a e/e) del rovesciamento prospettico operato attraverso il riconoscimento della Regione Capitale. Un rovesciamento affidato all'intenzionalità pubblica, come – sottotraccia – sembrava suggerire Giovanni Ferraro due decenni fa.

**Parole chiave:** city-region, population, local-development

## La regione urbana come spazio della dislocazione e dell'assemblaggio

«Roma capitale non è riuscita, fino ad oggi, a progettarsi per andare oltre l'idea di una città "grande" che attrae un "grande" numero di dipendenti pubblici e di abitanti che hanno bisogno di case.» (Caudo, 2018: 37). Da oltre cinquant'anni, questa prospettiva dominante ha lasciato in ombra ciò che è avvenuto all'esterno della città. Oggi, qualsivoglia azione di contrasto al declino (Tocci, 2015; Caudo, 2017) e di accompagnamento della transizione verso una fase nuova (Coppola e Punziano, 2018) richiede un nuovo modello interpretativo. In questa chiave, è utile portare l'attenzione sulla regione urbana come ambito pertinente all'interpretazione e al governo delle trasformazioni.
«La necessità di ripensare, reinventare la città a partire da ciò che esiste è in evidente discontinuità con le ragioni del Novecento che spingevano verso la rappresentazione di una città in espansione, correlata al modello di mercato industriale e post-industriale. Oggi la città è lo spazio della dislocazione, non ci sono più un interno e un esterno, non c'è più centro e periferia.» (Caudo, 2018: 33). Come ricorda Francesco Indovina (Indovina, 2009: 134), già nei primi anni Sessanta l'osservazione delle trasformazioni in atto nell'area milanese aveva suggerito a Giancarlo De Carlo di rifiutare l'idea della regione urbana come mera espansione della città. Piuttosto, sottolineava De Carlo, l'attenzione andava posta alle discontinuità spazio-temporali, rispetto.
«alla condizione statica della città tradizionale. In questa relazione la città si configura come il luogo di situazioni omogenee in continua mutazione, dove ogni parte si integra con le altre secondo un rapporto che si modifica ad ogni fase dello sviluppo. […] è caratterizzata da una molteplicità di interessi che si diffondono sull'intero territorio ponendolo in uno stato di permanente dinamismo, dall'alternanza del peso di ciascuna delle sue parti in relazione al ruolo che esse esercitano nel momento in cui le si considera.» (De Carlo, 1962).

La successiva affermazione dell'economia post-fordista nel nostro paese ha dato impulso alla formazione e al consolidamento delle città-regione. Il passaggio da sistemi industriali di dimensione locale a *super-cluster*

regionali − nei quali si ristrutturano le geografie del lavoro e dell'abitare e i loro fattori di produzione culturali e cognitivi (Scott, 2001) − ha modificato il rapporto fra i poli principali, i centri di corona e i sistemi policentrici. Nuove interrelazioni e interdipendenze che investono le attività economiche, le relazioni sociali, la produzione e circolazione del sapere hanno prodotto la *metropolizzazione* delle regioni urbane (Indovina e altri, 2004), con il consolidamento di flussi e relazioni pluri-direzionali, indipendentemente dalla matrice insediativa mono o policentrica.

L'urbanizzazione concentrata e quella estesa convivono oggi in un processo continuo di riscrittura attraverso processi ambivalenti di differenziazione e standardizzazione, implosione ed esplosione (Brenner 2014, 2016) che non possono essere interpretati come forme di espansione della città, ma come affermazione di nuove forme di vita urbana che conducono a differenti tipi di spazialità. Nuove configurazioni ristrutturano le geografie ereditate, ad esito di processi di *rescaling* della dimensione spazio-temporale e dell'intreccio tra geografie scalari e relazioni interscalari.
La nozione di assemblaggio (Deleuze e Guattari, 1980) ci permette di cogliere e descrivere l'attuale dinamica delle interazioni tra economia, società e territorio.
«L'assemblaggio si dà proprio tenendo conto dell'interazione tra dinamiche giuridiche, produttive, sociali, tecnologiche che configurano e sono individuate in una spazialità distinta» (Sassen, 2008: 496-497). Le tensioni che si costituiscono nello spazio e che sono interpretabili solo a partire dagli spazi che ricostruiscono possono quindi essere lette come una ricomposizione provvisoria di forze che determinano il movimento di territorializzazione, deterritorializzazione e riterritorializzazione. Così inteso, l'assemblaggio non si configura come un concetto operativo deterministico, quanto piuttosto come una categoria interpretativa capace di produrre sapere attraverso la ricognizione di campi di forze, dell'eterogeneità dei processi, delle connessioni impreviste (Deleuze e Guattari, 1980) e del loro modo di comporsi per periodi variabili, producendo nuovi funzionamenti. In questa postura, perdono forza le dicotomie correntemente in uso nelle analisi territoriali (prossimo/distante, interno/esterno, micro/macro, centrifugo/centripeto, centro/periferia), ed emerge il loro spazio intermedio.

**Roma Regione Capitale: uno spazio non interpretabile in termini antagonisti e lineari**
Anche l'area romana può essere indagata nella prospettiva sopra richiamata. È il compito che si è prefisso il gruppo di lavoro dell'Università degli studi Roma Tre, nell'ambito della ricerca "Roma Regione Capitale" prodotta per conto della Regione Lazio.
Lo spazio di influenza di Roma ha superato i confini fisici della conurbazione, il perimetro determinato dagli spostamenti quotidiani fra casa e luogo di lavoro, i limiti amministrativi della provincia e della regione. Utilizzando alcuni criteri di analisi riguardanti la popolazione, le attività e i flussi generati dalla loro distribuzione territoriale, è possibile individuare − all'esterno di un *core* metropolitano propriamente detto − un ampio bacino di relazione, esteso per oltre 20.000 kmq e comprendente quasi 500 comuni − al cui interno abitano, lavorano e fruiscono del tempo libero sei milioni di persone[1]. Nella Regione Capitale, oggi, risiede poco meno della metà della popolazione del Centro Italia, compresi Abruzzo e Molise. Dal 1951 a oggi, gli abitanti sono cresciuti di oltre 2,5 milioni, pari al 75% della crescita complessiva registrata nelle sei regioni. La Regione Capitale, che nel 1951 pesava per il 36,5% del totale del Centro Italia, nel 2017 supera il 46%. Nel periodo 1951/2001, l'81% dell'incremento riguarda la Regione Capitale (di cui il 42% nel Comune di Roma) e solo il 18,5% le aree extra Regione Capitale. Nonostante il rallentamento negli anni più recenti, le traiettorie demografiche di lungo e breve periodo mostrano chiaramente l'affermarsi della Regione Capitale come spazio di relazioni nel Centro Italia.

[1] Per delimitare l'area di influenza della capitale, la ricerca ha assunto come riferimento iniziale il metodo denominato *Dynamic metropolitan area*, proposto da Clusa and Roca e adattato e testato da Paolo Veneri e Rafael Boix in uno studio comparato tra Italia e Spagna, presentato allo IERM nel 2009. Il metodo si inserisce nel solco delle analisi che basano la delimitazione sulle relazioni quotidiane casa-lavoro, sebbene consenta di tenere conto delle interrelazioni fra sistemi policentrici. Nella ricerca si è ritenuto necessario superare questo tipo di approccio, non rappresentativo di una crescente quantità di flussi di persone e di cose che attraversano il territorio.

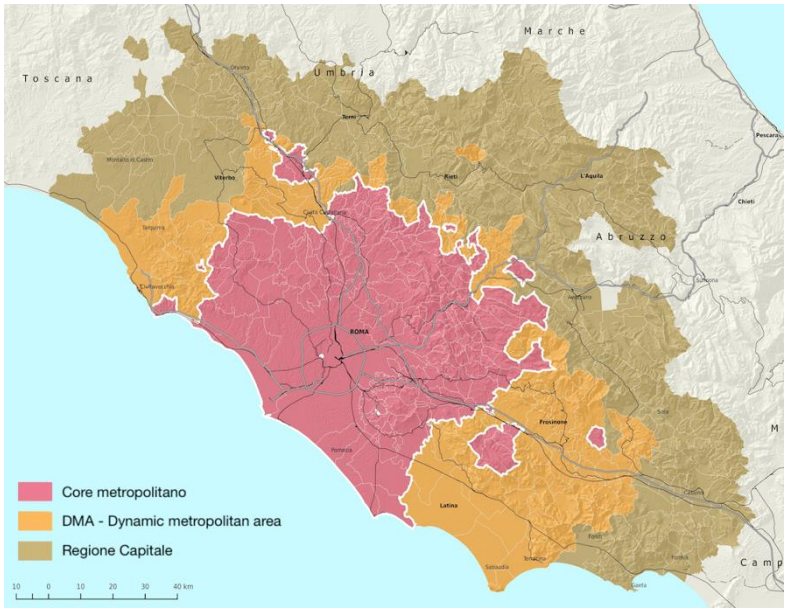



*Figura 1* | Core metropolitano, *Dynamic metropolitan area*, Regione Capitale
Fonte: Università degli studi Roma Tre, Roma Regione Capitale – Rapporto di Ricerca.

Nel cuore metropolitano, il processo centrifugo di abitanti e attività è rimasto in parte sottotraccia per le inusuali dimensioni del comune centrale (Crisci, 2018: 72): la cosiddetta città consolidata ha registrato nell'arco di quarant'anni un calo di 800.000 abitanti, compensato dalla crescita di popolazione nelle aree esterne. Ad esito di questo processo si è configurato un nuovo assetto. Il raccordo anulare, nato come anello esterno, oggi costituisce un asse intermedio dell'area metropolitana propriamente detta, dato che al suo interno vivono 2.000.000 di persone, al suo esterno quasi 2.500.000. La crescita demografica dell'ultimo decennio ha strutturato lo spazio intermedio del *Core* metropolitano, all'esterno al GRA. Al contempo, il calo demografico della capitale non interessa più solamente il centro storico ma quasi la totalità della città intra-GRA, quasi fosse una sorta di "area interna" dello spazio regionale. Senza mettere in discussione il peso e il ruolo della città centrale, resta quindi il fatto che l'oltre raccordo non può più essere descritto come un'appendice periferica del nucleo centrale.

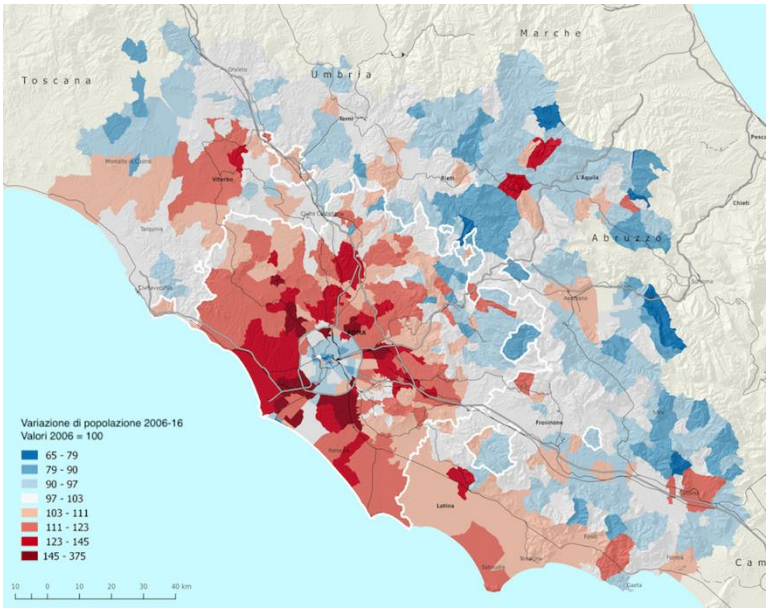



*Figura 2* | Variazioni demografiche 2006-2016
Fonte: Università degli studi Roma Tre, Roma Regione Capitale – Rapporto di Ricerca.

Alla scala regionale, l'intreccio fra i caratteri geografici e quelli insediativi configura uno spazio ricco e diversificato, del tutto peculiare, nel quale sono riconoscibili una ventina di sistemi geografici (Almagià,

1966) e altrettanti sistemi insediativi (Menichini, 1996), variamente combinati fra loro. Sebbene la densità del costruito e l'intensità delle attività umane non raggiungano i valori medi delle maggiori regioni urbane europee, la Regione capitale si caratterizza per la presenza di un consistente numero di città medie e piccole (i comuni con più di 20.000 abitanti sono ben 46) e di alcune dinamiche di network che legano una decina di sistemi produttivi locali ai centri di formazione e ricerca concentrati nella città centrale, configurandosi, almeno potenzialmente, come un *supercluster* (Scott, 2001) e come uno spazio di innovazione (DARA, 2017). Il telaio infrastrutturale nazionale − che qui forma uno snodo fondamentale fra i due archi costieri tirrenico e adriatico e la dorsale interna Firenze-Roma-Napoli − struttura la collocazione dei poli produttivi, del commercio, del tempo libero e della logistica secondo logiche di corridoio. Una nuova geografia di insediamenti specializzati disposti nei fondivalle e nella pianura costiera, complementare a quella degli insediamenti storici posizionati lungo le consolari e le strade di crinale, concorre al consolidamento di relazioni locali che disegnano nuove figure territoriali (Vazzoler, 2016).

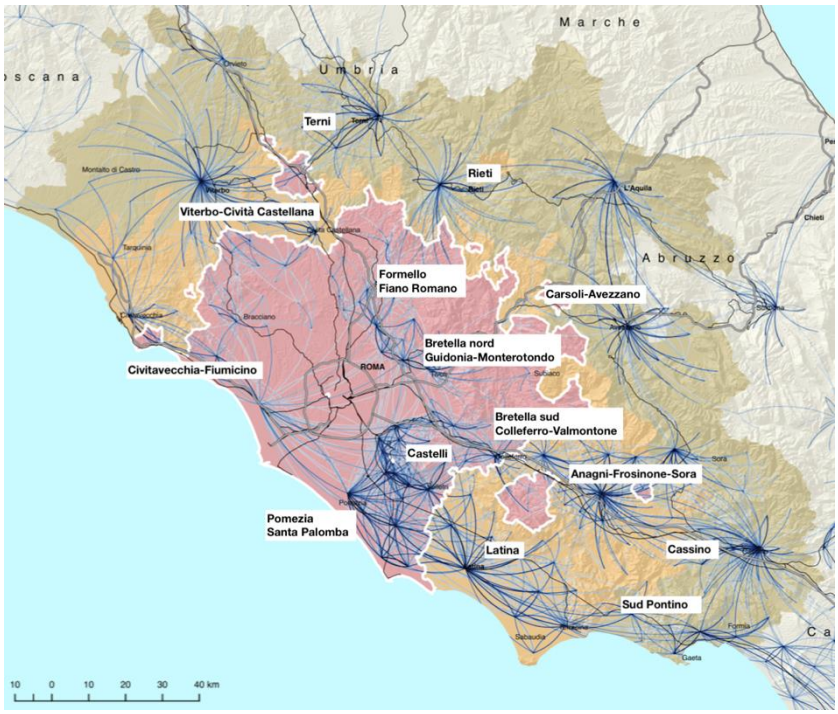



*Figura 3* | Flussi pendolari per lavoro 2011 non diretti verso il comune di Roma e cluster produttivi
Fonte: Elaborazione Università degli studi Roma Tre, su dati Istat e Censis-Unioncamere,
Estratto da Roma Regione Capitale – Rapporto di Ricerca.

**Abitare nella Regione capitale**

Il cambiamento sopra sinteticamente illustrato ha modificato e diversificato le condizioni abitative. In questa sede, a partire dagli esiti del primo anno di ricerca[2], si vuole enucleare un primo insieme di questioni che ruotano attorno alla condizione di indeterminatezza scaturita dalla duplice combinazione di processi di lunga durata e trasformazioni recenti e che investono il modo in cui le persone usano lo spazio della regione urbana e compongono al suo interno le relazioni sociali di prossimità e di area vasta. In particolare, si propongono alcuni ragionamenti che fanno riferimento ad alcuni indizi convergenti rintracciati in tre ricerche recenti sullo spazio intermedio fra il *core* metropolitano, le aree interne e i sistemi locali periferici.

L'antropologo Francesco Scarpelli, con riferimento all'area dei Monti Lepini[3], ha osservato alcuni cambiamenti nel rapporto tra i centri intermedi posizionati lungo le direttrici principali, il sistema dei paesi interni e una più indistinta "area metropolitana", in cui Roma appare al contempo vicina (raggiungibile), vaga (poiché l'abitare è il risultato della compresente appartenenza ai mondi locali e alla grande città) e

[2] Nel primo anno di attività, la ricerca Roma Regione Capitale ha descritto la struttura e cambiamenti relativi alle trasformazioni demografiche e sociali, alla struttura e forma del costruito, alle geografie economiche, attraverso mappe e analisi di dati che hanno evidenziato alcuni cambiamenti cospicui che si muovono in modo discontinuo nello spazio regionale, all'ombra della metropoli. Per gli approfondimenti si rimanda al Rapporto di ricerca Roma Regione Capitale.

[3] I Lepini e i Simbruini sono i due principali sistemi montuosi della provincia di Roma, amministrativamente e statisticamente afferenti all'area metropolitana.

catalizzatrice (per la nascita e risignificazione all'interno dei mondi locali e nella città del GRA di servizi, spazi del tempo libero, siti produttivi e mete del lavoro). Dalle sue parole si evince il perpetuarsi e la riscrittura, secondo canoni nuovi, di quella condizione di duplicità sintetizzata dall'espressione "lavorare fuori e vivere dentro" il paese. Espressione che mette in risalto la storica linea di tensione tra la città centrale e le diverse scale di mondi locali che si riattualizza (non ci si muove solo verso Roma) nella proliferazione di spazi di relazione in forme differenti dal passato pur rimanendo nella medesima linea di tensione.

Il gruppo di ricerca coordinato da Marco Cremaschi si è occupato dell'immigrazione nei comuni esterni alla capitale, oggetto di un consistente incremento negli ultimi venti anni[4]. Al di là dell'interesse specifico dell'indagine, imperniata sulla "fragilità" delle pratiche e delle politiche pubbliche di inclusione dei nuovi abitanti, la ricerca fornisce alcuni sguardi sul contesto in cui ricorrono termini che descrivono una situazione "in-between" − né urbana né rurale, né periferica né paesana. Il cambiamento stesso è descritto come "situazione in bilico" o "sospensione" fra un passato in esaurimento, un presente provvisorio e un futuro percepito più in termini di incertezza che di possibilità. Questa situazione di sospensione è in qualche modo confermata dal quadro in chiaroscuro dei dati sull'economia e la ricchezza (Istat, Banca d'Italia): il Lazio è la seconda regione italiana e una delle prime venti regioni europee per il valore del prodotto interno lordo, ma l'andamento ha seguito una curva di crescita fra il 2000 e il 2007 e di decrescita fra il 2007 e il 2014 più accentuata della media italiana. Alcuni settori come il farmaceutico, dislocati sul territorio della Regione Capitale, trainano la crescita dell'export, ma in 16 sistemi locali del lavoro su 22 il tasso di occupazione 2016 è inferiore a quello di dieci anni prima.

Infine, la ricerca condotta da ETH-Basilea ha concentrato l'attenzione sulla direttrice nord, maggiormente interessata dalle recenti dinamiche residenziali e produttive. Il capitolo dedicato alla Bassa Sabina − area di cerniera fra il *core* metropolitano e il sistema reatino − mette in evidenzia l'intreccio e le tensioni che caratterizzano la condizione abitativa determinate dalle prospettive lavorative e di vita della popolazione autoctona, dei *tracimanti* da Roma, e dei nuovi abitanti provenienti dall'estero in via di stabilizzazione (questi ultimi componenti un universo estremamente composito per provenienza, culture, forme di occupazione). Come una spugna, il territorio a bassa densità − con i suoi agglomerati antichi, le costruzioni sparse nei pendii collinari e i cluster di fondovalle, edificati in prossimità dei nodi del trasporto − assorbe persone, energie e saperi che alimentano un processo molecolare di adeguamento e risignificazione delle strutture preesistenti. Anche il territorio agricolo è pienamente investito da processi ambivalenti di abbandono e specializzazione, omologazione e diversificazione.

> «Nonostante il ruolo accentratore di Roma, i paesaggi raccontano una profonda diversità di funzioni e trame … nel confronto diacronico si moltiplicano e si frammentano, definendo nuove geografie e declinando inediti rapporti tra insediamenti e agricoltura. All'omologazione si alterna un processo di diversificazione, con ampie articolazioni territoriali.» (Cavallo, 2018: 48).

Nelle pratiche, l'accessibilità gioca un ruolo determinante poiché consente alle persone di considerare la Regione Capitale come un bacino lavorativo potenziale e le sue sotto-articolazioni come ambiti nei quali collocarsi non solo in funzione della mera disponibilità di alloggi a prezzi congrui rispetto alle risorse disponibili, ma anche come opzioni tatticamente rilevanti nella progressiva costruzione del proprio percorso di vita. Nel complesso, le ricorrenze sopra richiamate sembrano suggerire − dal lato delle persone e dei gruppi sociali − un uso del territorio che non risponde alle logiche sottostanti l'espansione della capitale e il ciclo di suburbanizzazione e *sprawl*. Piuttosto, la Regione Capitale appare come un sistema in divenire, sul quale agiscono pratiche soggettive di assemblaggio nelle quali è possibile rintracciare l'influenza delle dinamiche economiche nazionali e internazionali, dei condizionamenti locali legati alle strutture geografiche e sociali, dell'assetto delle reti di trasporto e del capitale fisso realizzato nei decenni precedenti.

**Per un assemblaggio intenzionale: considerazioni a partire da un testo di Giovanni Ferraro**

La condizione intermedia e di sospensione, che abbiamo indicato come una proprietà emergente alla scala di area vasta, chiama in causa la possibilità di guardare alla Regione Capitale come un progetto intenzionale, in chiave di contrasto alle fragilità e di sostegno allo sviluppo socioeconomico. A questo proposito, la rilettura del testo «La Regione che non c'è» di Giovanni Ferraro, scritto a metà degli anni Novanta per la ricerca Itaten (Cremaschi, 2009), consente di collocare il ragionamento in una prospettiva storica.

[4] In Italia, più di metà della popolazione di origine straniera risiede in comuni con meno di 30.000 abitanti. Il Lazio non fa eccezione e, in particolare, nella provincia di Roma nella metà dei comuni l'incidenza della popolazione straniera è superiore al 10%.

La prima immagine del Lazio che viene fornita da Ferraro, rifacendosi alle considerazioni di Roberto Almagià e Alberto Caracciolo, è quella di «una regione inesistente, costruzione artificiale relativamente recente, priva di una vera e propria identità», un «aggregato di individui diversi» voluto per «dare corpo alla Capitale». L'atto fondativo della regione, un assemblaggio di «brandelli e frammenti di storie eterogenee», ha segnato la costruzione di «un'immagine ufficiale» del Lazio come regione squilibrata. Al gigantismo della capitale, con i suoi caratteri contraddittori, si contrappone un territorio disomogeneo e disarticolato, unificato solo nel suo essere «ombra» e «deserto» di Roma. Né si discosta da questa chiave interpretativa, la considerazione secondo cui la riduzione di parte degli squilibri si sia raggiunta a partire dal deterioramento dell'area centrale.

È a questo punto che Ferraro attua un ribaltamento prospettico, mostrando come l'artificialità della costruzione possa essere considerata sotto una luce differente, come un disegno "profondamente intenzionale" capace di muoversi in uno spazio di tensione, prodotto dal contestuale riconoscimento di mondi locali dotati di una identità e struttura e del ruolo della grande città come collante "di un aggregato disomogeneo e altrimenti centrifugo (Caracciolo, 1991: 3). Su queste basi, la descrizione e interpretazione del territorio regionale come mosaico di mondi locali e il ricorrente posizionamento intermedio nelle rilevazioni quantitative non appaiono più schiacciati su una narrazione difettiva del loro essere "né paesi né metropolitani", ma lasciano spazio ad una possibile considerazione in positivo di questa doppia condizione. Al contempo, lo spazio di tensione, che si presenta oggi come sviluppo storico del tutto concreto di un processo di trasformazione di medio-lungo periodo, appare come il possibile oggetto privilegiato per una rinnovata intenzionalità pubblica capace di lavorare in quello spazio intermedio dell'essere "paesi e metropolitani".

La diversità di caratteristiche storicamente fondate e la presenza-assenza del polo principale generano opportunità di interrelazione ed autonomia, non solo in senso verticale con la capitale, ma anche in senso orizzontale tra i diversi mondi locali che richiedono un'accurata operazione di scavo e selezione dei caratteri da rafforzare e di quelli da rendere maggiormente porosi, l'innesto di relazioni capaci di generare effetti – anche non programmabili a priori – e la capacità di lavorare sulla pluralità di assemblaggi che non siano solo l'esito di opportunismi tattici, attraverso una visione intenzionale d'insieme e differenziale. Parafrasando Ferraro, guardare ai molti possibili modi attraverso i quali ri-connettere le diversità locali ai caratteri ambigui della polarizzazione verso la capitale, sembra un buon punto da cui partire.

**Riferimenti bibliografici**


Boix R. e Veneri P. (2009), *Metropolitan Areas in Spain and Italy*, IERMB Working Paper in Economics, n. 09.0.

Brenner N. (2014), *Implosion/Explosion: Towards a study of Planetary Urbanization*, Jovis Verlag, Berlin.

Brenner N. (2016), *Stato, spazio e Urbanizzazione,* Guerini, Milano.

Caracciolo A. (1991), *Storia d'Italia: le regioni dall'unità a oggi*. Il Lazio, Einaudi, Torino.

Caudo G. (2018), *Roma in transizione, più facile distruggerla che comprenderla*, in Coppola e Punziano, a (cura di, 2018), *Roma in Transizione. Governo, strategie, metabolismi e quadri di vita di una metropoli*, Planum publisher.

Cavallo A., Di Donato B. (2018), *Senza passare per la città: processi territoriali a Roma metropolitana*, in Coppola e Punziano, a (cura di, 2018), *Roma in Transizione. Governo, strategie, metabolismi e quadri di vita di una metropoli*, Planum publisher.

Cavallo A. Di Donato B. (2016), *I sistemi agrari nel fenomeno urbano: geografie e processi territoriali di Roma metropolitana*, in Economia e Società Regionale- XXXIV (2) 2016.

Cellamare C. (a cura di, 2016), *Fuori raccordo. Abitare l'altra Roma*, Donzelli editore, Roma.

Coppola A., Punziano G. (a cura di, 2018), *Roma in Transizione. Governo, strategie, metabolismi e quadri di vita di una metropoli*, Planum publisher.

Cremaschi M. (a cura di, 2010), *Atlante e scenari del Lazio Metropolitano*, Alinea, Firenze.

Crisci M. (2018), *Fine dello sprawl a Roma? La capitale verso una nuova fase di sviluppo urbano*, in Coppola e Punziano, a (cura di, 2018), *Roma in Transizione. Governo, strategie, metabolismi e quadri di vita di una metropoli*, Planum publisher.

DARA (2017), *I dossier delle Città Metropolitane. Città metropolitana di Roma*, Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma.

De Carlo G. (1962), *Relazione di sintesi*, in ILSES – Istituto Lombardo per gli Studi Economici e Sociali, Relazioni del Seminario *La nuova dimensione della città – La città regio*ne, ILSES, Milano.

Deleuze G., Guattari F. (1980), *Mille piani. Capitalismo e schizofrenia*, Castelvecchi, Roma.

ETH Studio Basel Contemporary City Institute (2015), *Rome to Adriatic - New Autonomy of a Hinterland. A territorial research*, Basel, 2015.

Ferraro G. (2010), *La regione che non c'è*, in Cremaschi M. (a cura di), *Atlante e scenari del Lazio Metropolitano*, Alinea, Firenze.

Fioretti C. (2016), *Inclusione fragile. Migrazioni nei piccoli comuni del Lazio*, *I Quaderni - Urbanistica Tre,* n. 11, Roma.

Indovina F. (2009), *Dalla città diffusa all'Arcipelago Metropolitano*, Franco Angeli, Milano.

Indovina F., Fregolent L., Savino M. (a cura di, 2004), *L'esplosione della citta*̀, Editrice Compositori, Bologna.

Menichini S. (1996*), Lazio*, in Clementi A., De Matteis G., Palermo P.C. (a cura di), *Le forme del territorio italiano*, Laterza, Bari.

Scarpelli (2016), *Tutte le strade portano a Montelanico. L'urbano e il locale in un paese ai confini della provincia*, in Cellamare C. (a cura di, 2016), *Fuori raccordo. Abitare l'altra Roma*, Donzelli editore, Roma.

Scott Allen J. 2001. *Global city-region: trend, theory, policy*, Oxford University Press.

Vazzoler N. (2016), *La direttrice Fiano Romano-Valmontone*, in Cellamare C. (a cura di, 2016), *Fuori raccordo. Abitare l'altra Roma*, Donzelli editore, Roma.

# Gli impervi percorsi dell'innovazione nelle politiche di rigenerazione urbana: un'analisi multilivello dell'esperienza pugliese

**Angela Barbanente**
Politecnico di Bari
DICATECh - Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale, del Territorio, Edile e di Chimica
Email: *angela.barbanente@poliba.it*

**Laura Grassini**
Politecnico di Bari
DICATECh - Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale, del Territorio, Edile e di Chimica
Email: *laura.grassini@poliba.it*

**Abstract**
Il contributo muove dall'ipotesi che per migliorare l'efficacia delle politiche di rigenerazione urbana sia necessario andare oltre la valutazione di singoli casi esemplari, per indagare i nessi bi-direzionali che legano processi di innovazione e più ampi cambiamenti che investono sfere diverse, cognitive, istituzionali, organizzative e operative.
Partendo da un'analisi critica degli esiti contrastanti dell'approccio integrato e *area-based* alla rigenerazione urbana nel contesto internazionale e con riferimento alle specificità italiane, il contributo si concentra sulla valutazione delle dinamiche di innovazione osservabili nella programmazione e attuazione di un'iniziativa di particolare ampiezza promossa dalla Regione Puglia nel 2006: i Programmi Integrati di Riqualificazione delle Periferie (PIRP).
Le 129 proposte comunali finanziate nell'ambito di tale iniziativa sono analizzate utilizzando una versione modificata dell'approccio noto come "*multi-level perspective* (MLP)", sviluppato per lo studio di processi di innovazione di sistemi socio-tecnici.
Il contributo si concentra sull'analisi dei flussi di conoscenza e delle relazioni di potere che coinvolgono i diversi attori e livelli di governo, individuando i principali ostacoli e resistenze al cambiamento che caratterizzano i sistemi di governance ai diversi livelli e i principali fattori che, al contrario, possono favorire il rafforzamento dei processi di innovazione delle politiche di rigenerazione urbana.

**Parole chiave:** rigenerazione urbana, multi-level perspective, innovazione dei sistemi socio-tecnici

## 1 | La rigenerazione urbana fra prove di innovazione ed esiti problematici

L'approccio integrato e *area-based* è emerso da circa un trentennio quale forma d'azione privilegiata nelle politiche europee e in molte politiche nazionali per affrontare i complessi problemi dei quartieri deprivati (Couch et al., 2011). Esso mira a superare i tradizionali approcci fondati sulla trasformazione fisica, mediante azioni in grado di affrontare la complessità dei problemi sociali, economici, culturali, abitativi e ambientali di tali contesti. L'approccio ha assunto diversi significati in relazione alle politiche praticate a livello europeo, nazionale e regionale, così come diversi sono stati i termini usati a seconda dei problemi o delle azioni che si intendevano enfatizzare. La stessa nozione di rigenerazione urbana, affermatasi in Italia negli anni recenti, è tuttora alquanto indeterminata (Rossi & Vanolo, 2013; D'Onofrio & Talia, 2015), mentre sin dagli anni 1990 essa è associata all'integrazione di politiche e interventi (Roberts, 2017) e nei documenti dell'Unione Europea indica politiche urbane volte a migliorare la "qualità della vita" nelle aree deprivate, intesa nella più ampia accezione (v. ad esempio European Union, 2015).
Questo paper assume un'accezione di rigenerazione urbana orientata ad affrontare in modo integrato i problemi delle aree urbane interessate da problemi di degrado fisico e disagio sociale (Padovani, 2002). Esso muove dalla consapevolezza dei limiti delle politiche urbane *area-based*, che in molte situazioni non solo non sono riuscite a migliorare le condizioni abitative e la qualità della vita nelle aree più svantaggiate, ma hanno anche hanno innescato l'innalzamento dei valori immobiliari e processi di *gentrification* ed espulsione delle classi sociali più disagiate (Atkinson, 2000). Più in generale, la valutazione degli impatti di tali politiche ha dimostrato la difficoltà di affrontare problemi che sottendono fattori strutturali alla base delle diseguaglianze socio-spaziali. Tuttavia, come sostenuto anche dalla letteratura più critica (Swyngedouw et al., 2002), denunciare le distorsioni di tale approccio non è una valida ragione per interromperne la sperimentazione. Peraltro, mentre lo smantellamento delle politiche sociali universaliste ha determinato un sovraccarico di compiti per le iniziative *area-based* (Atkinson, 2001), la crisi economico-finanziaria del 2008 ne ha rafforzato

l'importanza per affrontare i problemi dei quartieri degradati, nella consapevolezza della loro complessità e della necessità di apprendere dall'esperienza con costante tensione verso la sperimentazione e l'innovazione (European Union, 2015).
In Italia, le iniziative di riqualificazione dei quartieri deprivati si sono sviluppate nel quadro di una progressiva contrazione delle politiche di welfare e dell'assenza non solo di una politica urbana nazionale ma anche, dopo il trasferimento delle competenze alle regioni, di una politica abitativa nazionale. In questo contesto si è sviluppata la stagione dei cosiddetti "programmi complessi". Questi, sia nella elaborazione statale sia nell'attuazione locale, hanno assunto caratteristiche diverse sulle quali non è possibile qui soffermarsi. Tuttavia, loro tratto comune è stato il carattere episodico e una interpretazione dell'integrazione che ha largamente ignorato le dimensioni sociali, economiche e culturali del disagio, concentrandosi su problemi fisico-funzionali e sui rapporti pubblico-privato (Governa, Saccomanni, 2004).
Questa specificità emerge con evidenza dalle valutazioni sull'attuazione dei Programmi di Iniziativa Comunitaria URBAN: in Italia, la riqualificazione dell'ambiente fisico ha inciso per il 62 % della spesa, a fronte del 10% in Danimarca, mentre il sostegno all'occupazione e all'imprenditorialità per il 18 % contro il 52 % nei Paesi Bassi (Carpenter, 2006). Ciononostante, la letteratura evidenzia che il programma URBAN ha conseguito risultati significativi nelle città italiane coinvolte (Frank et al. 2006; Tedesco, 2005). E tuttavia vi è da chiedersi se e in quale misura sia stato conseguito uno degli obiettivi espliciti di tale iniziativa, ossia la capacità di diffondere e consolidare l'innovazione delle pratiche ben oltre le singole aree urbane beneficiarie. Questo paper cerca di rispondere a tale domanda, indagando i nessi bi-direzionali che legano processi di innovazione e più ampi cambiamenti nelle sfere cognitive, istituzionali, organizzative e operative con riferimento a un'iniziativa di particolare ampiezza promossa dalla Regione Puglia.

## 2 | L'innovazione in una prospettiva multi-livello

Nell'analisi del caso di studio si è utilizzato l'approccio noto come "*multi-level perspective* (MLP)", sviluppato nell'ambito dello studio di processi di innovazione di sistemi socio-tecnici, ovvero di quei sistemi le cui evoluzioni derivano da un complesso intreccio di cambiamenti tecnologici, scientifici, sociali, culturali, economici, istituzionali e di *policy* (Elzen et al., 2004; Geels, 2004). La rigenerazione urbana può essere considerata un sistema di questo tipo. La sua dimensione tecnico-scientifica ha a che fare con il vasto e mutevole repertorio di strumenti e di tecniche di pianificazione e di programmazione che costituiscono il suo apparato disciplinare. Tale dimensione si relaziona strettamente con altre dimensioni: economica, legata alle evoluzioni nel settore delle costruzioni e alle preferenze dei consumatori; sociale e culturale, legata ai modi in cui le comunità locali interpretano le strategie di rigenerazione e vengono coinvolte in esse; istituzionale, legata ai meccanismi di governance definiti per la costruzione e l'attuazione delle strategie; di *policy*, legata all'evoluzione delle politiche pubbliche che ne orientano le strategie.
Per questo tipo di sistemi, partendo dai concetti chiave di regime, traiettorie tecnologiche, nicchie e *path dependency* tratti dall'economia evolutiva (Nelson & Winter, 1982), dall'idea che le innovazioni tecnologiche siano socialmente costruite (Bijker et al., 1987) e dall'idea che gli attori agiscano secondo un sistema di regole, norme e convinzioni condivise che ne orientano percezioni e azioni (Giddens, 1984), la MLP ha definito un modello di transizione come risultato di dinamiche di cambiamento co-evolutive e non lineari che operano attraverso tre livelli (Geels, 2002, 2005). Il livello più basso è quello delle nicchie, che agisce come incubatore per la nascita di innovazioni radicali e per la loro protezione dai normali processi di selezione di mercato (Schot, 1998). Esempi di nicchie possono essere laboratori di ricerca e sviluppo o progetti dimostrativi con finanziamenti ad-hoc, come alcune delle iniziative *area-based* descritte nel paragrafo 1. Secondo la letteratura sulla gestione strategica delle nicchie, queste costituiscono ambienti in cui (i) i diversi attori coinvolti nel processo co-costruiscono esperimenti di innovazione sulla base dei loro frame, che poi arricchiscono o rivedono sulla base dell'apprendimento dai risultati dell'azione; (ii) vengono articolate le aspettative e le visioni che orientano le attività di innovazione di nicchia e i processi di apprendimento; (iii) vengono costruite e ampliate le reti sociali che rafforzano e legittimano le nicchie stesse (Hoogma et al., 2002).
Il livello intermedio è costituito dal cosiddetto "regime socio-tecnico", simile al "regime tecnologico" di Nelson e Winter (1982) ma con la differenza che le routine cognitive, le convinzioni profonde, le norme e le euristiche che guidano le percezioni e le azioni degli attori non sono solo quelle socio-tecniche possedute da ingegneri e operatori di settore, ma anche quelle che guidano utenti, policy-maker, società civile, finanziatori, operatori economici, etc.
Infine, il livello macro, definito "panorama socio-tecnico" (*landscape*), rappresenta il più ampio contesto esogeno che influenza le dinamiche di nicchia e di regime. Esso comprende questioni macroeconomiche, politiche internazionali, etc. che fuoriescono dalla sfera di controllo dei singoli attori.

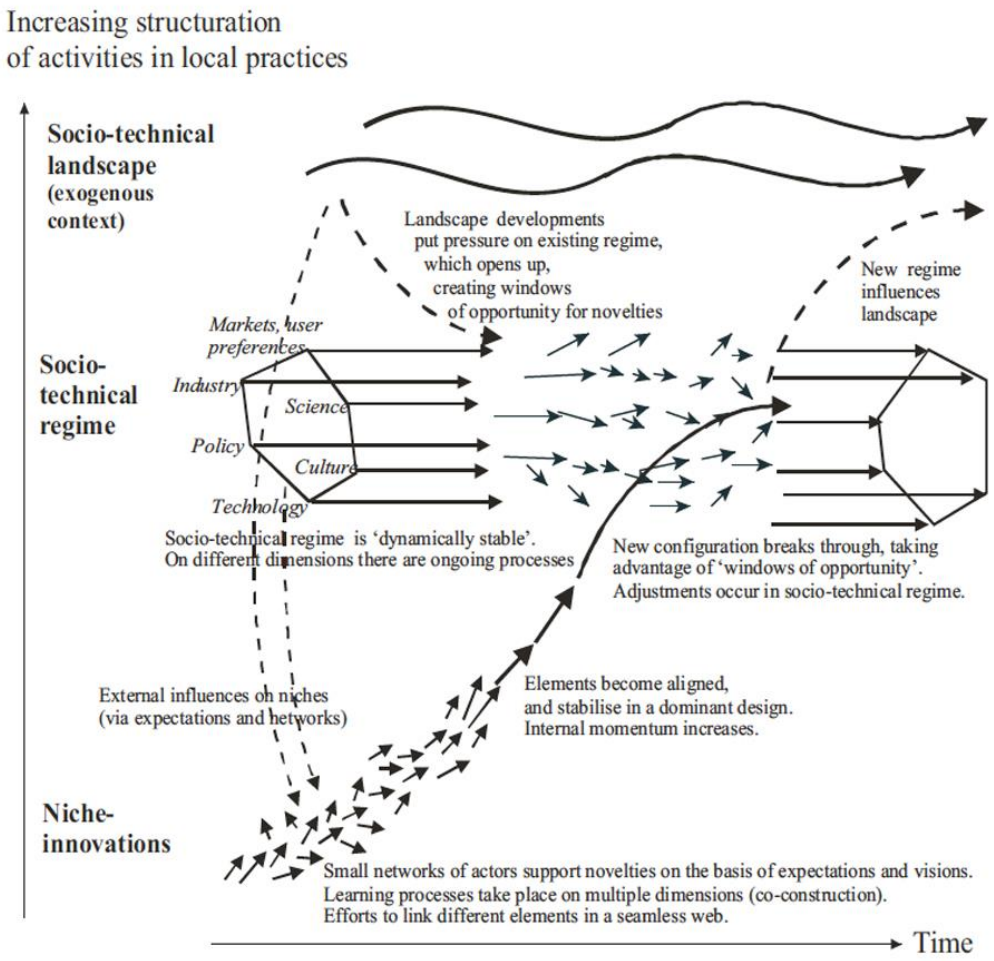



*Figura 1* | Transizioni socio-tecniche secondo la MLP. Fonte: Geels & Schot, 2007.

Secondo la MLP, le innovazioni nei sistemi socio-tecnici avvengono attraverso interazioni tra dinamiche a vari livelli (v. fig. 1). Dopo una fase di sperimentazione, eventualmente influenzata dal livello meso o macro attraverso aspettative e reti (Geels & Schot 2007), le innovazioni di nicchia possono espandersi quando convergono verso forme e regole che si sono dimostrate efficaci e accettate e, al contempo, si creano "finestre di opportunità" a livello di regime, eventualmente influenzate dal livello di *landscape* (Geels, 2002). Ciò può produrre cambiamenti nel regime socio-tecnico che possono eventualmente influenzare anche lo sviluppo del livello superiore. Al contrario, i percorsi di transizione si interrompono laddove le innovazioni a livello di nicchia non riescono a convergere verso una configurazione più stabile o subiscono una battuta d'arresto, o laddove non si aprono finestre di opportunità a livello di regime e quindi non si crea sufficiente tensione per la rottura. L'approccio della MLP supera, pertanto, la linearità dei legami semplici di causa-effetto per individuare complessi circoli di causalità che agiscono tra i vari livelli evidenziando il ruolo di molteplici agenzie. In tal modo, esso riesce a spiegare le relazioni tra dinamiche apparentemente disgiunte che avvengono ai vari livelli e l'oscillazione tra stabilità (dovuta a vari meccanismi di blocco e di resistenza) e cambiamento.

La MLP, applicata a settori come l'energia (Verbong & Geels, 2007), le infrastrutture idriche e i trasporti (Geels, 2005; 2012), è stata più recentemente utilizzata anche nel campo degli studi urbani per spiegare le transizioni delle città verso la sostenibilità (Coenen & Truffer, 2012; Hodson & Marvin, 2012). Le autrici di questo paper ne hanno proposto l'applicazione al campo della rigenerazione urbana (Barbanente & Grassini, 2019) aggiungendo il pilastro "istituzioni" ai sei pilastri del regime socio-tecnico presenti nel *framework* originario, a tal fine fondando sull'approccio istituzionalista nella pianificazione (Healey, 2007), e in particolare sul *framework* elaborato da Healey e Coaffee (2003) sulle dimensioni e le dinamiche dei processi di innovazione nella governance urbana (fig. 2).

| Level | Dimension |
|---|---|
| Specific episodes | *Actors*: key players—positions, roles, strategies and interests<br>*Arenas*: institutional sites<br>*Ambiences (interactive practices):* communicative repertoires |
| Governance processes and 'mobilisation of bias' | *Networks and coalitions*<br>*Stakeholder selection processes*<br>*Discourses:* framing issues, problems, solutions, interests, etc.<br>*Practices*: routines and repertoires for acting |
| Governance cultures | *Range of accepted modes of governance*<br>*Range of embedded cultural values*<br>*Formal and informal structures for policing discourses and practices* |

*Figura 2* | Livelli e dimensioni coinvolti nelle dinamiche di governance. Fonte: Coaffee & Healey, 2003.

## 3 | Forme e dinamiche di diffusione dell'innovazione nell'esperienza pugliese

Sino al 2005, la riqualificazione urbana era stata sperimentata solo da una limitata parte di comuni pugliesi, prevalentemente capoluoghi e centri medio-grandi (v. fig. 3).

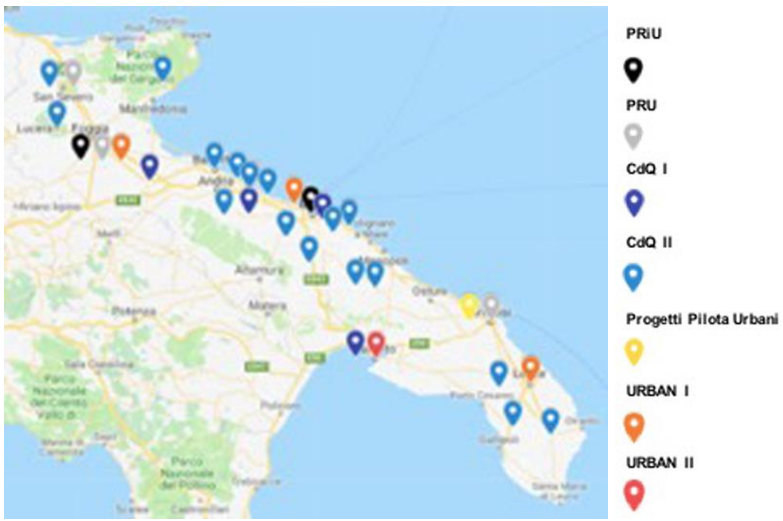



*Figura 3* | Comuni interessati da programmi di iniziativa comunitaria e programmi complessi nazionali.

I "Programmi integrati di riqualificazione delle periferie" (PIRP) sono stati, dunque, la prima iniziativa di riqualificazione urbana sviluppata dalla Regione Puglia nel 2006[1] nell'ambito del Piano casa con un finanziamento iniziale di 93 Meuro, ai quali si sono poi aggiunti 120 Meuro di fondi FESR e FSC. Al bando PIRP hanno partecipato 122 comuni sui 258 della regione proponendo 129 programmi[2] (v. fig. 4).
Il quadro di riferimento analitico della MLP, modificato come indicato nel paragrafo 2, è stato adoperato per cogliere le dinamiche multidirezionali di diffusione dell'innovazione dei PIRP con riferimento sia alle iniziative comunitarie sia ai programmi nazionali sperimentati nella regione (v. fig. 5). Obiettivo dell'indagine è comprendere non solo se e in quale misura queste esperienze hanno lasciato traccia, ma anche quali innovazioni sono penetrate nei contesti locali e le eventuali differenze che distinguono questi dai comuni per i quali i PIRP hanno costituito la prima esperienza di azione integrata.
L'innovazione era la parola chiave dei Programmi Pilota Urbani ed esplicito obiettivo del PIC URBAN (CEC, 2002). Entrambi, nelle intenzioni della Commissione Europea, avrebbero dovuto avere carattere dimostrativo, consentendo di "trasferire" l'approccio proposto da un contesto all'altro. Con riferimento ai PIRP, pertanto, essi possono essere considerati nicchie di innovazione che danno origine a due flussi di apprendimento: verticali, verso i diversi livelli di governo coinvolti nell'iniziativa, e orizzontali, fra i diversi attori a ogni livello.

[1] Il termine periferia non indica una localizzazione geografica, ma luoghi esterni e interni alle aree urbane, resi marginali dai processi di sviluppo della città contemporanea: parti di recente insediamento o quartieri storici afflitti da condizioni di degrado fisico e disagio sociale.
[2] I comuni capoluogo potevano presentare due programmi.

D'altra parte, i programmi complessi, assieme alla introduzione di moduli procedimentali basati su accordi fra soggetti pubblici e privati, hanno contribuito a rafforzare il regime socio-tecnico che informa percezioni e azioni degli enti territoriali e degli attori interessati. In Puglia, regione caratterizzata da un sistema di pianificazione urbanistica vecchio e inadeguato, associato a pratiche sregolate di trasformazione del territorio, questi programmi sono stati largamente interpretati in modo opportunistico dagli attori locali tradizionalmente coinvolti in tali trasformazioni: quale fonte di finanziamento da non perdere e possibilità di forzare le regole urbanistiche (Barbanente, 2007).

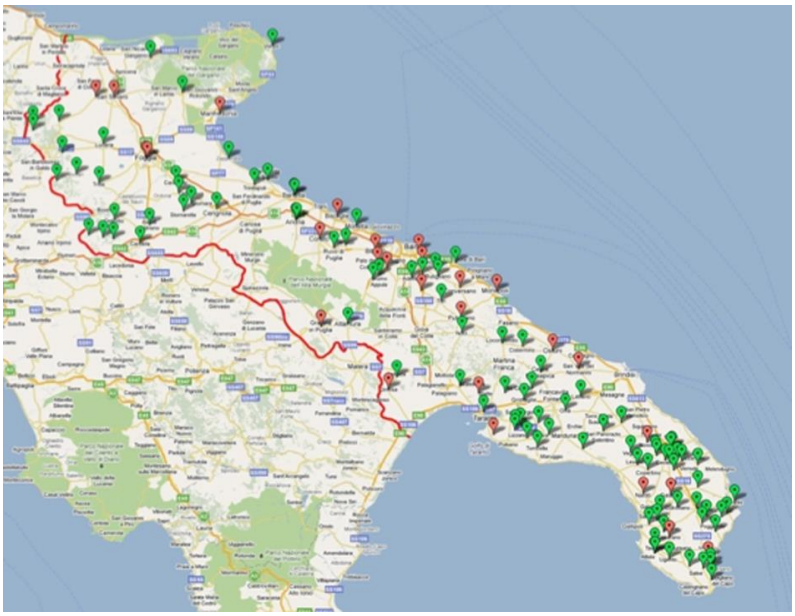


*Figura 4* | Comuni interessati dai PIRP (in rosso i comuni compresi nel Piano casa, in verde quelli FESR-FSC).

La tabella 1 indica le principali azioni messe in atto dalla Regione per rompere il blocco di interessi consolidato e orientare verso l'innovazione i diversi soggetti coinvolti nella elaborazione del bando e realizzazione dei programmi, in particolare il Servizio regionale politiche abitative e i Comuni, abituati a considerare l'integrazione in chiave unicamente fisico-funzionale e gli operatori privati coincidenti con le imprese e i professionisti operanti nel settore edilizio. Inoltre, per evitare esiti perversi rispetto agli obiettivi dell'iniziativa, il bando definiva in dettaglio i criteri di valutazione, prevedendo punteggi per ogni aspetto qualificante dell'iniziativa. Ciononostante, i programmi mostrano differenze progettuali e attuative rilevanti.

*Tabella I* | La progettazione dei PIRP: attori, ruoli e azioni principali.

| **Principali attori coinvolti** | **Ruoli** | **Principali azioni realizzate** | |
|---|---|---|---|
| Regione Puglia – Assessorato Assetto del Territorio | Responsabilità politica dell'iniziativa | Coinvolgimento di altri assessorati e dell'associazionismo sociale e ambientale nell'elaborazione del bando | Organizzazione di seminari tematici e scambi di esperienze mirati a far crescere la consapevolezza degli attori locali in merito alle innovazioni di metodo e contenuto dell'iniziativa |
| Regione Puglia – Servizio Politiche Abitative | Responsabilità tecnica<br>Commissione di valutazione | Gestione del sito web interattivo per fornire sostegno agli attori coinvolti nella progettazione | Sostegno ai Comuni e monitoraggio dei programmi nella fase attuativa |
| Assessorati e Servizi regionali Sport e cittadinanza attiva, Welfare ed Ecologia | Sostegno all'integrazione e alla partecipazione sociale<br>Commissione di valutazione | Collaborazione alla organizzazione di seminari tematici e scambi di esperienze | Individuazione di fonti di finanziamento per azioni non finanziate dal Piano casa<br>Promozione della partecipazione degli abitanti |
| Comuni | Responsabilità dei singoli programmi | Progettazione e attuazione dei programmi | Promozione della partecipazione degli abitanti e di altri attori locali |
| IACP | Responsabilità tecnica della riqualificazione del patrimonio di ERP | Progettazione e attuazione degli interventi ERP | Coinvolgimento degli inquilini ERP |
| Sindacati e associazioni nei campi abitativo, sociale e ambientale | Partecipazione alla elaborazione del bando | Partecipazione alla progettazione e al monitoraggio dei programmi comunali | Raccordo fra uffici regionali, IACP e comunali<br>Contributo di conoscenza su contesti e pratiche locali |

La figura 5 evidenzia che la nicchia di innovazione di URBAN ha trovato spazio grazie al radicale cambiamento delle politiche promosso dal governo regionale, esercitando pressione sul regime. Ciò ha aperto spazi di opportunità per la transizione della nicchia nei PIRP in una duplice direzione: da un lato, ispirando un'interpretazione della rigenerazione urbana che dà rilievo alla partecipazione degli abitanti e alle dimensioni economiche e sociali rispetto a quelle fisiche; dall'altro, fornendo suggerimenti basati sugli effetti perversi provocati da URBAN in alcuni contesti locali per evitare di replicarli con i PIRP. Ad esempio, più del 30% del punteggio di valutazione dei PIRP (60/170) fu assegnato agli indicatori di deprivazione dell'area bersaglio, per evitare che i comuni selezionassero le aree più centrali e visibili piuttosto che quelle più svantaggiate. Inoltre, per scongiurare l'aumento dei valori immobiliari e la conseguente espulsione degli abitanti verificatisi per effetto del PIC URBAN in alcuni centri storici pugliesi (Palermo & Savoldi, 2002), per i PIRP ricadenti in tali contesti fu previsto uno specifico sostegno finanziario in favore degli abitanti a basso reddito da utilizzare per il recupero di alloggi goduti in proprietà o da concedere in affitto per 8-15 anni.

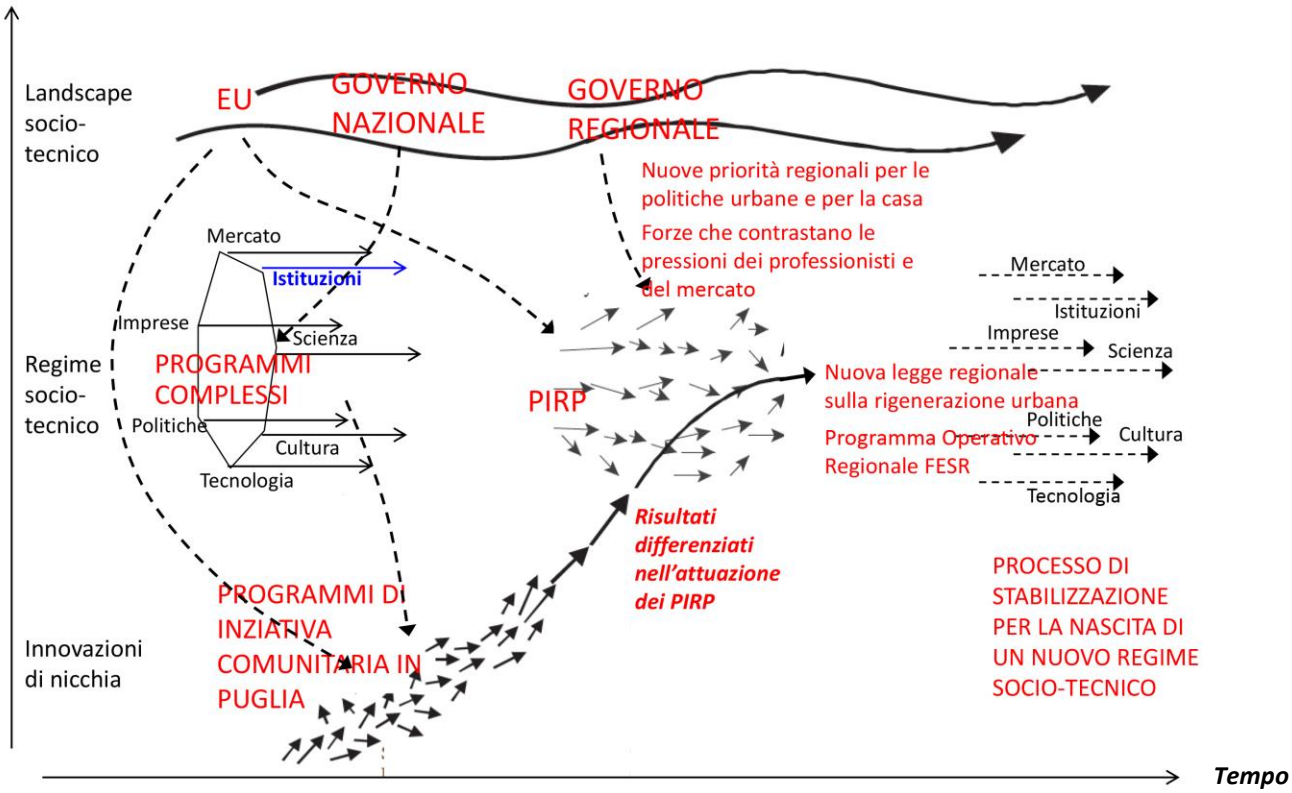



*Figura 5* | Transizioni socio-tecniche nel caso studio secondo l'approccio MLP modificato.

L'analisi dell'attuazione dei PIRP nei comuni capoluogo beneficiari del programma URBAN evidenzia da un lato la mancata penetrazione dell'innovazione da questo promossa, neppure limitatamente all'approccio integrato, dall'altro difficoltà sia di avviamento sia di attuazione dei programmi. Un'indagine più approfondita rivela che il principale ostacolo è costituito dai consolidati regimi socio-tecnici. Le imprese di costruzione, a volte in competizione per la partecipazione ai programmi, altre volte assumendone la guida, hanno non solo condizionato la progettazione ma anche causato rallentamenti nell'attuazione. *Routine* cognitive, norme ed euristiche condivise da attori tecnici ed economici, spesso supportati dal potere politico locale, hanno indotto a replicare l'atteggiamento opportunistico rilevato per i programmi complessi. Di più. Un evento di livello *landscape*, ossia la crisi economica e finanziaria del 2008, ha pesantemente colpito queste iniziative, al punto da farne definitivamente sfumare alcune.

L'analisi ha messo in evidenza, per alcuni versi sorprendentemente, una maggiore capacità delle città di piccole e medie di cogliere la portata innovativa dell'iniziativa regionale. Le ragioni principali sono da ricondurre alla maggiore densità dei legami sociali locali, al più efficace controllo sull'azione politica e alla assenza di operatori in grado di orientare regole, risorse e idee a proprio vantaggio (Healey, 2006). La "prossimità" e le più fitte interazioni fra decisori, tecnici e abitanti hanno permesso a questi ultimi di far sentire la propria voce e di essere parte attiva del processo tanto in fase progettuale quanto in fase attuativa. Ciò ha indotto ad adottare soluzioni tecniche innovative riguardo, ad esempio, ai costi non solo di

realizzazione ma anche di manutenzione per agevolare la gestione di edifici e spazi pubblici da parte degli abitanti, alla mitigazione di rischi ambientali, alla sperimentazione di forme di economia circolare. L'attuazione è stata anche più rapida nei piccoli centri. La struttura organizzativa più piccola e semplice ha evitato i problemi di mancanza di coordinamento e cooperazione fra i diversi settori dell'amministrazione rivelatisi ulteriore motivo di rallentamento degli interventi nelle città maggiori.
I PIRP erano stati concepiti dalla Regione quale occasione di apprendimento sociale, istituzionale e tecnico per agevolare la penetrazione dell'approccio integrato nelle pratiche ordinarie di trasformazione del territorio. Nell'approvazione della legge regionale sulla rigenerazione urbana (n. 21 del 2008) e dell'Asse città del FESR 2007-13 e 2014-20, la Regione ha tenuto conto dei problemi di questa vasta sperimentazione. Ad esempio, soprattutto nelle grandi città, la tendenza dei gruppi di interesse a influenzare la selezione delle aree bersaglio, facendo passare in secondo piano i criteri inerenti alle condizioni di degrado e deprivazione, nonostante che il bando regionale assegnasse ad essi elevati punteggi. La legge regionale prevede, quindi, che la selezione delle aree si fondi sul documento programmatico per la rigenerazione urbana, ossia sull'approvazione in Consiglio comunale di una strategia complessiva messa a punto con partecipazione attiva dei cittadini e sostenuta da una documentata analisi delle condizioni di deprivazione e degrado. L'approvazione di tale documento è diventata condizione per la partecipazione ai bandi dell'asse città del FESR 2007-13, interamente dedicato alla rigenerazione urbana, e si è poi stabilizzata nell'attuazione dell'azione XII.1 "Rigenerazione urbana sostenibile" del programma operativo regionale FESR- FSE 2014-20, così contribuendo a evitare l'eccessivo "incrementalismo" che caratterizza le azioni integrate e *area-based* non solo in Puglia (Governa & Saccomani, 2004).

## 4 | Conclusioni

L'uso del *framework* MLP modificato ha consentito di cogliere il carattere non lineare e multi-scalare dei percorsi di innovazione nella programmazione e attuazione dei PIRP della Regione Puglia. Esso ha evidenziato le difficoltà di penetrazione delle innovazioni di nicchia promosse dall'UE nei contesti nei quali i programmi complessi avevano contribuito a stabilizzare il regime socio-tecnico regionale e locale. Eventi a livello di *landscape* hanno successivamente aperto opportunità per cogliere alcune innovazioni ~~di nicchia~~ prodotte dai PIC URBAN e diffonderle nelle pratiche di rigenerazione urbana a livello regionale attraverso l'iniziativa PIRP. Così, tali innovazioni sono emerse dallo stato embrionale e hanno creato pressioni sul regime socio-tecnico sia a livello regionale che a livello locale.
L'analisi ha evidenziato l'utilità del *framework* MLP per cogliere contestualmente le dimensioni legate alla struttura socio-economica, alle relazioni di potere consolidate nei regimi socio-tecnici, e ad aspetti attinenti alle sfere cognitive e organizzative.
Grazie all'ampiezza del programma, che ha finanziato 129 progetti in un'unica regione, dunque in un ambito sufficientemente contenuto e omogeneo dal punto di vista socio-tecnico, economico e istituzionale, l'analisi ha consentito di indagare più adeguatamente l'influenza delle specificità dei contesti locali sulle dinamiche di innovazione, e di cogliere aspetti raramente osservabili attraverso lo studio di casi isolati o di quadri comparativi riferiti a diversi contesti nazionali o regionali (Couch et al., 2011; Palermo & Savoldi, 2002).

## Riferimenti bibliografici


Atkinson R. (2000), "The hidden costs of gentrification: Displacement in central London", in *Journal of Housing and the Built Environment*, no. 15, pp. 307–326.

Atkinson R. (2001), "The emerging 'Urban Agenda' and the European spatial development perspective: Towards an EU urban policy?", in *European Planning Studies*, vol. 9, no. 3, pp. 385-406.

Barbanente A. (2007), "Interpretazioni e problemi delle pratiche contrattuali di governo del territorio", in L. Barbiera (a cura di), *Urbanistica contrattata e tutela dell'ambiente*, pp. 23-42.

Barbanente A., Grassini L. (2019), "Fostering innovation in area-based initiatives for deprived neighbourhoods: a multi-level approach" in *International Planning Studies*, DOI: 10.1080/13563475.2019.1578200.

Bijker W.E., Hughes T.P., Pinch T.J. (a cura di, 1987), *The social construction of technological systems: New directions in the sociology and history of technology,* The MIT Press, Cambridge, MA.

Carpenter J. (2006), "Addressing Europe's urban challenges: Lessons from the EU URBAN Community Initiative", in *Urban Studies*, vol. 43, no. 12, pp. 2145-2162.

CEC (2002), The programming of the Structural Funds 2000-2006: An initial assessment of the Urban Initiative (Communication from the Commission COM (2002) 308 final).

Coaffee J., Healey P. (2003), "'My voice: My place': Tracking transformations in urban governance", in *Urban Studies* no. 40 Vo. 10, pp. 1979-1999.
Coenen L., Truffer B. (2012), "Places and spaces of sustainability transitions: Geographical contributions to an emerging research and policy field", in *European Planning Studies,* no. 20, vol. 3, pp. 367–374.
Couch C., Sykes O., and Börstinghaus W. (2011), "Thirty years of urban regeneration in Britain, Germany and France: The importance of context and path dependency", in *Progress in Planning*, vol. 75, pp. 1-52.
D'Onofrio R., Talia M. (a cura di, 2015), *La rigenerazione urbana alla prova*, FrancoAngeli, Milano.
Elzen B., Geels F.W., Green K. (a cura di, 2004), *System innovation and the transition to sustainability: Theory, evidence and policy*, Edward Elgar, Cheltenham.
European Union (2015), Integrated regeneration of deprived areas and the new cohesion policy approach. An URBACT contribution to the European Urban Agenda, August.
Frank S., Holm A., Kreinsen H., Birkholz T. (2006), The European URBAN experience - Seen from the academic perspective, Study Report. Study project funded by the URBACT programme.
Geels F.W. (2002), "Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: A multi level perspective and a case study", in *Research Policy*, no. 31, pp. 1257–1274.
Geels F.W. (2004), "From sectoral systems of innovation to socio-technical systems: Insights about dynamics and change from sociology and institutional theory", in *Research Policy*, no. 33, vol. 6–7, pp. 897–920.
Geels F.W. (2005), "Co-evolution of technology and society: The transition in water supply and personal hygiene in the Netherlands (1850-1930) – a case study in multi-level perspective", in *Technology in Society,* no. 27, pp. 363–397.
Geels F.W. (2012), "A socio-technical analysis of low-carbon transitions: Introducing the multi-level perspective into transport studies", in *Journal of Transport Geography,* no. 24, pp. 471–482.
Geels F.W., Schot J. (2007), "Typology of sociotechnical transition pathways", in *Research Policy*, no. 36, pp. 399–417.
Giddens A. (1984), *The constitution of society: Outline of the theory of structuration*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles.
Governa F., Saccomani S. (2004), "From urban renewal to local development. New conceptions and governance practices in the Italian peripheries", in *Planning Theory & Practice*, vol. 5, no. 3, pp. 327-348.
Healey P. (2007), "The new institutionalism and the transformative goals of planning". In Verma N. (a cura di), *Institutions and planning: Current research in urban and regional studies,* Elsevier, Oxford, pp. 61–87.
Healey, P. 2006. "Transforming governance: Challenges of institutional adaptation and a new politics of space." *European Planning Studies*, 14(3): 299–320.
Hodson M., Marvin, S. (2012), "Mediating low-carbon urban transitions? Forms of organization, knowledge and action", in *European Planning Studies,* no. 20, vol. 3, pp. 421–439.
Hoogma R., Kemp R., Schot J., Truffer B. (2002), *Experimenting for sustainable transport: The approach of strategic niche management,* Spon Press, London and New York.
Nelson R.R., Winter S.G. (1982), *An evolutionary theory of economic change*, Cambridge University Press, Cambridge, MA.
Padovani, L. (2002), "Il concetto di azione integrata", in Palermo P. C., Savoldi P. (ed.), *cit.*, pp. 66–87.
Palermo P. C., Savoldi P. (a cura di, 2002), *Il programma Urban e l'innovazione delle politiche urbane*, FrancoAngeli, Milano.
Parkinson M. (1998), *Combating social exclusion; Lessons from area-based programmes in Europe*, The Policy press, Bristol.
Roberts P. (2017), "The evolution, definition and purpose of urban regeneration", in Roberts P., Sykes H. and Granger R. (eds.), *Urban Regeneration*, Sage, London, pp. 9-43.
Rossi U., Vanolo, A. (2013), "Regenerating what? The politics and geographies of actually existing regeneration", in Leary, M. E., McCarthy, J. (eds.), *The Routledge companion to urban regeneration*, Routledge, London, pp. 159–167.
Swyngedouw E., Moulaert F., Rodriguez A. (2002), "Neoliberal Urbanization in Europe: Large-Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy", in *Antipode*, vol. 34, no. 3, pp. 542-577.
Swyngedouw E., Moulaert F., Rodriguez A. (2002), "Neoliberal Urbanization in Europe: Large-Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy", in *Antipode,* no. 34, vol. 3, pp. 542–577.
Tedesco C. (2005), *Una politica europea per la città? L'implementazione di Urban a Bari, Bristol, Londra e Roma*, FrancoAngeli, Milano.
Verbong G., Geels F.W. (2007), "The ongoing energy transition: Lessons from a socio-technical, multi-level analysis of the Dutch electricity system (1960–2004)", in *Energy Policy,* no. 35, vol. 2, pp. 1025–1037.

# Riabitare l'esistente come risposta al disagio sociale. Sperimentazioni sull'abitare collaborativo nel quartiere di San Berillo a Catania

**Carla Barbanti**
APS Trame di Quartiere
Email: *carla_barbanti@hotmail.com*

**Elisa Privitera**
Università degli Studi di Catania
Dipartimento di Ingegneria Civile ed Architettura
Email: *elisa.privitera@teletu.it*

**Abstract**
Tra gli effetti della recente crisi globale, vi sono l'acuirsi della polarizzazione tra la *città dei ricchi* e *dei poveri* (Secchi, 2013), e la drastica diminuzione delle risorse economiche ed umane, investite da enti pubblici e privati nella rigenerazione del patrimonio esistente. Se da un lato aumenta la popolazione in condizioni di povertà assoluta, dall'altro una notevole quantità di immobili sono in disuso. Il seguente paper propone di dipanare tale paradosso mettendo in relazione il fenomeno multidimensionale della povertà con la creazione di nuove opportunità abitative, attraverso il recupero del tessuto urbano già esistente. In particolare l'articolo intende esplorare e valorizzare il ruolo degli enti del terzo settore nell'attivazione di processi che garantiscano il *diritto alla città* (Lefevbre, 2014), raccontando un'esperienza, di cui le autrici sono parte attiva, e che è in corso a San Berillo, un quartiere situato nel cuore di Catania, ma percepito come periferico dalla maggior parte della cittadinanza, nonché divenuto un melting-pot di pratiche di riappropriazione da parte di abitanti, gruppi informali e formali. Tra questi ultimi, opera l'associazione *Trame di Quartiere*, che con il progetto "Sottosopra: abitare collaborativo", è una delle vincitrici dell'*Iniziativa Housing Sociale* 2018, promossa da Fondazione con il Sud. La condivisione di questa esperienza diviene, per le autrici, occasione per riflettere su come contrastare la povertà multidimensionale, generare trasformazioni urbane inclusive, sperimentare modalità abitative collaborative e solidali, attraverso forme di partenariato pubblico-privato.

**Parole chiave:** historic center, social housing, urban regeneration

## 1 | Introduzione

"Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili" è uno dei 17 *Global Goals* dell'Agenda 2030 che maggiormente tocca la disciplina urbanistica e che è inestricabilmente connesso al *Goal* 1 "No Povertà" e al *Goal* 10 "Ridurre le iniquità". Al fine di comprendere l'interdipendenza di tali obiettivi è bene delineare il *frame* di riferimento in seno al quale tali *goals* sono stati elaborati e concepiti come necessari per affrontare le sfide future.

È ormai noto che la iper-globalizzazione[1] tipica della società attuale ha valicato la sovranità degli stati nazionali, così come i diritti sociali da essi garantiti, e ha portato ad un incremento del commercio mondiale senza però determinare, al contempo, una più equa distribuzione delle risorse e dei beni. Il conseguente acuirsi della polarizzazione tra ciò che Bernardo Secchi ha definito "le città dei ricchi e le città dei poveri" (2013), non ha incontrato alcun ostacolo risolutivo da parte delle politiche pubbliche. A pagare maggiormente le conseguenze di tali dinamiche sono i settori più vulnerabili della società costituiti dai i sub-consumatori, ovvero da tutti coloro che secondo Zygmunt Bauman (2005: 13-14), nel passaggio dalla società industriale a quella fondata sull'estetica del consumo, si sono ritrovati a non disporre di sufficienti risorse per poter essere dei "consumatori inseriti nel sistema" e che, di conseguenza, divengono gli "scarti" della società, esclusi dalla "città chiusa" (Sennet, 2018).

Su tali questioni l'Italia rappresenta un caso emblematico. In particolare, secondo le analisi dell'Ufficio Statistico dell'Unione Europea sul tasso di privazione sociale, l'Italia è il Paese che conta, in valori assoluti, più poveri in Europa. Secondo i dati Istat (2019), 5.040.000 persone, cioè l'8,4%[2] dell'intera popolazione

[1] Iperglobalizzazione è un concetto inserito da Rodrik D. (2011).
[2] Calcolo fatto in base alla popolazione italiana 2017 pari a 60.483.973 (ISTAT, 2019).

italiana, versa in una condizione di povertà assoluta[3]. L'intensità della povertà[4], ovvero "quanto poveri sono i poveri", si attesta nel 2018 al 19,4%, con un picco del 20,8% al Sud Italia.
Un altro dato allarmante è relativo alle 50.724 persone senza dimora che nel 2014 hanno utilizzato almeno un servizio di mensa o accoglienza notturna in 158 comuni italiani[5]. Secondo il rapporto della Caritas del 2017, i senza dimora rappresentano complessivamente il 17,8% del totale[6]. Nel "Rapporto Caritas Italiana 2018 su povertà e politiche di contrasto" si legge che "nell'analisi dei bisogni spiccano anche per il 2017 i casi di povertà economica (78,4%), seguiti dai problemi di occupazione (54,0%) e dai problemi abitativi (26,7%), questi ultimi in aumento rispetto al 2016. All'interno di questa categoria si nota un evidente incremento, dal 44,3% al 52,5%, della situazione di chi è privo di un'abitazione"[7].
Ciò che si evince meno dai numeri è che la povertà rappresenta un fenomeno complesso e multidimensionale, legato non solo alla mera mancanza di reddito, ma anche alle limitate possibilità di partecipazione alla vita economica e sociale del Paese. Come scrive Bernardo Secchi (2013: 16) "povera non è solamente la persona, la famiglia o il gruppo che dispone di un reddito e di un patrimonio esigui, ma anche quella che di fatto non dispone, neppure potenzialmente, della possibilità di usufruire alcuni beni e servizi essenziali per la sopravvivenza". Le molteplici sfaccettature della povertà si esprimono attraverso la difficoltà ad accedere ad un alloggio, ai servizi primari, alla rete di relazioni che contribuiscono alla costruzione del senso di comunità.
Il disagio abitativo, definito come "la condizione di privazione o di sofferenza di chi è privo dei mezzi economici necessari per soddisfare i bisogni minimi di servizi abitativi"[8] , rimane ancora uno dei temi irrisolti e cruciali dell'urbanistica.
Uno dei grandi paradossi è che a fronte di un aumento della domanda abitativa, estesa non solo alle categorie sociali storicamente più deboli, ma anche alla cosiddetta "fascia grigia", aumenta il numero di immobili, sia pubblici che privati, non utilizzati. A tal proposito, è bene mettere in evidenza come i soggetti più vulnerabili trovano i luoghi dell'abitare nelle aree derelitte attraverso pratiche di ri-appropriazione e di recupero informali e spesso illegali. Diversi studi affermano che siano circa 50.000 gli alloggi detenuti illegalmente nel territorio italiano[9]. Sebbene l'informalità sia riconosciuta come un *nuovo modo di vita* (Alsayyad, 2004) nel contesto accademico e non solo, essa viene spesso combattuta dalle autorità locali e nazionali[10]. La risposta delle istituzioni fino ad ora sembra ricondurre il problema dell'aumento della povertà, del disagio sociale e del degrado urbano ad una questione di mero ordine pubblico, piuttosto che di criticità socio-urbana complessa. Se il *goal* da raggiungere è quello di una città inclusiva, allora il tema del "diritto alla città" e dell'emergenza abitativa è ancora attuale e nevralgico e non può essere trattato senza il supporto di politiche pubbliche adeguate.
Un'altra questione nella quale l'Italia "primeggia" nel panorama europeo è quella della scarsa cura e rigenerazione del patrimonio edilizio esistente, causata dalla diminuzione di investimenti pubblici e privati. Il numero di case vuote, spesso del tutto abbandonate dai proprietari ed in cui non vive nessuno sono

[3] "La soglia di povertà assoluta rappresenta il valore monetario, a prezzi correnti, del paniere di beni e servizi considerati essenziali per ciascuna famiglia, definita in base all'età dei componenti, alla ripartizione geografica e alla tipologia del comune di residenza" (definizione ISTAT: https://www4.istat.it/it/prodotti/contenuti-interattivi/calcolatori/soglia-di-poverta).
[4] Ovvero quanto la spesa mensile delle famiglie povere è mediamente sotto la linea di povertà in termini percentuali. (ISTAT, 2019). https://www.istat.it/it/files//2019/06/La-povert%C3%A0-in-Italia-2018.pdf
[5] L'indagine è stata pubblicata da ISTAT nel 2015, in collaborazione con fio.PSD (Federazione Italiana Organismi per le Persone Senza Dimora), Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e Caritas Italiana ed è la più recente sul fenomeno dei senza dimora in Italia. Per approfondimenti si veda:
https://www.istat.it/it/files/2015/12/Persone_senza_dimora.pdf?title=Le+persone+senza+dimora+-+10%2Fdic%2F2015+-+Testo+integrale.pdf
[6] Rapporto povertà Caritas Italiana, 2017. Per approfondimenti si veda:
https://www.caritas.it/caritasitaliana/allegati/7346/Sintesi_Rapporto_Caritas2017_FuturoAnteriore.pdf
[7] Rapporto Caritas Italiana 2018 su povertà e politiche di contrasto,
https://www.caritas.it/caritasitaliana/allegati/7847/Poverta%20in%20Attesa_Sintesi.pdf
[8] Ministero delle Infrastrutture- Direzione generale per l'edilizia residenziale e le politiche urbane e abitative, Rapporto: La condizione abitativa in Italia - Fattori di disagio e strategie di intervento, Nomisma, Roma 20 settembre 2007, pp.2:
http://www.cittalia.it/images/file/Rapporto_Min_Infr_Abitativa_Nomisma.pdf?phpMyAdmin=95af31fc7e586d80e7d664a36f07b8b6&phpMyAdmin=3dc56f06dc02f3f7ac2bf9bdd4ec9b2f
[9] Dati riscontrabili dal sito dell'ISTAT http://dati-censimentopopolazione.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=dica_alloggi e confermati da alcune inchieste: https://www.lettera43.it/it/articoli/politica/2017/08/25/case-occupate-i-numeri-del-fenomeno-in-italia/213189/
[10] La Circolare nazionale pro-sgomberi dell'1 Settembre 2018 del Ministero degli Interni ai prefetti italiani conferma tale tendenza. A livello locale è stata emanata l'Ordinanza Sindacale 89/2018 anti-clochard e bivacco al fine di garantire sicurezza e decoro nel centro storico di Catania.

oltre 7 milioni in tutta Italia[11] e, se consideriamo i beni immobili delle Amministrazioni Pubbliche, il 7% degli immobili non è utilizzato[12]. A fronte di tale inerzia, sono spesso gli attori del Terzo settore, quali associazioni, ONG, fondazioni private, gruppi di volontariato, che si fanno promotori di interventi di innovazione sociale[13] e recupero urbano.
Il seguente articolo propone di intrecciare la questione della povertà multidimensionale con quella riguardante il degrado ed abbandono del patrimonio immobiliare, riflettendo su possibili risposte alternative al disagio abitativo che possano innescare e sperimentare processi inclusivi di innovazione sociale e di rigenerazione urbana in cui esponenti del terzo settore giocano un ruolo strategico.

## 2 | Un approccio alla ricerca che diviene azione

Alla luce di queste considerazioni, quali sono le possibili risorse in grado di affrontare il fenomeno della povertà economica, sociale e relazionale, indagando, al contempo, nuove strategie di riattivazione del patrimonio immobiliare esistente? Come enti del terzo settore, associazioni, fondazioni private possono generare processi inclusivi che garantiscono il diritto alla città (Lefebvre, 2014)?
Il seguente paper cerca di rispondere a queste domande di ricerca raccontando un'esperienza che vede le autrici coinvolte in prima persona e che pertanto si presenta non come un mero caso-studio ma come un "caso-in-azione". In tal senso è bene delineare l'alveo culturale di riferimento in virtù del quale il *planner* assume un posizionamento, definito *context-based approach* o *situatedness,* che lo porta ad essere non più un soggetto rinchiuso nella sua "torre d'avorio", dalla quale dispensa progetti *top-down*, bensì un "ricercatore praticante" (Saija, 2007: 50), che trasforma il contesto in cui è immerso e le proprie domande di ricerca grazie a uno scambio continuo con gli attori del territorio. Tale cornice teorica si traduce a livello pratico nell'intreccio di saperi, tecnici e locali, e in un approccio militante che già *in nuce* promuove processi inclusivi volti a garantire il diritto all'abitare.
In questa cornice, l'esperienza che verrà discussa nel paper, riguardante l'*Iniziativa Housing Sociale 2018* promossa da Fondazione con il Sud e vinta dall'APS Trame di Quartiere[14] a San Berillo, diventa occasione per confrontare e alimentare le domande di ricerca con il lavoro sul campo.

## 3 | Caso in azione. Sperimentazioni a San Berillo

### 3.1 | Descrizione del contesto

La città di Catania, e soprattutto il quartiere di San Berillo, rappresentano un contesto in cui l'emergenza abitativa e il degrado del patrimonio immobiliare si concentrano e in cui pertanto provare a trasformare le domande di ricerca in azioni progettuali.
Secondo i dati del censimento Istat (2011), l'indice di vulnerabilità sociale e materiale degli abitanti di Catania è di 103,3[15], a dispetto della media nazionale 99,30. Dal 2015 al 2017 si è passati da 39[16] a 746[17]sfratti emessi.
Un focus particolare merita il quartiere San Berillo che, nato in prossimità delle mura medievali in seguito al terremoto del 1693[18], è stato negli anni inglobato dalla città storica di Catania, diventandone uno dei cuori pulsanti della vita urbana. Tuttavia, dalla fine dell'Ottocento il tema "risanamento di S.Berillo" è entrato nella "agenda politica" per poi concretizzarsi negli anni '60 nello "sventramento di San Berillo", un'enorme operazione di demolizione di 24 ettari di tessuto storico, che ha prodotto lo smembramento del tessuto sociale, economico e produttivo. Il lembo di San Berillo non raso al suolo si tramutò

[11] Per Approfondimenti si veda: https://www.istat.it/it/files//2014/08/Nota-edifici-e-abitazioni_rev.pdf.
[12] "Rapporto sui beni immobili delle Amministrazioni Pubbliche", Ministero Economia e delle Finanze, 2015.
[13] Per "innovazione sociale o innovazione radicale si intende quella capacità di più soggetti che collaborano di risolvere un problema guardando a questo in maniera radicalmente differente, un problema che sarebbe stato invece difficile o impossibile da risolvere usando un approccio tradizionale" Manzini E (2015) Design. When Everybody Designs. An introduction to Design for Social Innovation, London: MIT Press Cambridge: p.13-14.
[14] https://www.tramediquartiere.org/progetto/sottosopra-abitare-collaborativo/
[15] Dati presenti in 8mila Census: http://ottomilacensus.istat.it/comune/087/087015/
[16] Gli sfratti in Italia, andamento delle procedure di rilascio immobili ad uso abitativo, anno 2016, redatto dal Ministero dell'Interno http://ucs.interno.gov.it/FILES/allegatinews/1263/Pubblicazione_sfratti_2016.pdf
[17] Procedure di rilascio di immobili ad uso abitativo, Annuario delle Statistiche Ufficiali del Ministero dell'Interno: http://ucs.interno.gov.it/FILES/AllegatiPag/1263/Int_00004_PROCEDURE_DI_RILASCIO_DI_IMMOBILI_AD_USO_ABITATIVO_2018.pdf
[18] Tra il 9 e l'11 gennaio 1693 ebbe luogo il cd. "terremoto della Val di Noto": uno degli eventi catastrofici di maggiore dimensioni che abbia mai colpito la Sicilia orientale e che provocò più di 60.000 vittime.

nell'immaginario collettivo nel "quartiere a luci rosse"[19] di Catania, venendo abbandonato gradualmente dai proprietari, praticamente ignorato dalle istituzioni e dalle progettualità urbane e diventando una sorta di "ghetto" tanto incastonato nel cuore storico della città quanto percepito come periferico *(Figura 1)*.




*Figura 1* | Ortofoto con individuazione del quartiere di San Berillo
L'immagine mostra il contorno del vecchio quartiere, la parte demolita, la parte ricostruita e quella resistita alle operazioni di sventramento. Fonte: elaborazione delle autrici sulla base della foto satellitare

Attualmente a San Berillo più della metà del patrimonio immobiliare versa in uno stato di abbandono e degrado e ciò ha contribuito alla diffusione dell'abitare informale da parte di popolazioni a rischio esclusione. Dalla fine degli anni '90[20] sono sorte realtà associative che promuovono pratiche di auto recupero degli spazi urbani del quartiere, coinvolgendo chi lo vive.
Tra le associazioni presenti, ai fini del dibattito in cui si inserisce il presente articolo, vale la pena soffermarsi su Trame di Quartiere (TdQ), un'Associazione di Promozione Sociale nata nel 2015 in occasione di un bando regionale[21] che ha messo in rete le esperienze sviluppate in quartiere da alcuni ricercatori ed abitanti[22].
Alle attività di start-up di TdQ, quali laboratori tesi al racconto di San Berillo, si è affiancato un processo di recupero di un immobile ottocentesco ubicato nel cuore del quartiere, "Palazzo De Gaetani", possibile anche in virtù della disponibilità del proprietario a stipulare un contratto di comodato d'uso gratuito a TdQ. Data la quantità ridotta di fondi a disposizione, molti degli interventi di ristrutturazione sono stati possibili grazie alla collaborazione con altri soggetti del territorio e al mutualismo di prossimità[23].*(Figura 2)*.
Oltre all'attivazione di Palazzo de Gaetani, TdQ promuove pratiche di innovazione culturale e di animazione territoriale con l'obiettivo di fortificare le relazioni comunitarie e di coinvolgere attori pubblici e privati nella rigenerazione urbana di San Berillo *(Figura 3)*.

[19]La prostituzione è stata sempre presente a S.Berillo. Tuttavia le sex-workers continuarono a risiedere presso le "case chiuse" fino alla promulgazione della Legge Merlin (1958) in seguito alla quale si riversarono sulla strada o presso abitazioni private, concentrandosi sempre più nel fazzoletto del S.Berillo Vecchio sopravvissuto alla demolizione.
[20] Una ricostruzione storica e mappatura degli attori sociali presenti nel quartiere di San Berillo è presente nella seguente pubblicazione: Gravagno F., Privitera E. (2018).
[21] Il bando regionale Boom Polmoni Urbani ha finanziato attività di rigenerazione urbana.
[22] La costituzione dell'associazione rappresenta nei fatti l'esito di un lavoro sul quartiere di San Berillo che parte quattro anni prima, quando alcuni giovani ricercatori conducono uno studio etnografico e geografico su S.Berillo che li spinge alla creazione di una mappatura di comunità e all'attivazione di una rete di relazioni all'interno del quartiere, che porta alla nascita nel 2014 del Comitato Cittadini Attivi San Berillo. Alcune informazioni sul lavoro di mappatura di comunità sono presenti in:D'Urso A., Reina G., Reutz-Hornsteiner B., Ruiz Peyré F. (2013).
[23] Per informazioni riguardo al processo di recupero di Palazzo De Gaetani: Gravagno F., Privitera E., Pappalardo G. (2018).



*Figura 2* | Lavori di pulizia
Primi lavori di pulizia della corte interna di Palazzo De Gaetani con il supporto di alcuni abitanti del quartiere
Fonte: foto dell'archivio di Trame di Quartiere

TdQ si dedica anche alla progettazione per partecipare a bandi e rendere sostenibili le proprie azioni sul territorio: il progetto "Sottosopra: Abitare collaborativo", vinto nel 2018 e finanziato da Fondazione con il Sud, ne è un esempio.

### 3.2 | SottoSopra: potenzialità e limiti emersi

"Sottosopra: Abitare Collaborativo" è un progetto che punta a contrastare la povertà abitativa e relazionale proponendo un modello innovativo di abitare volto a rendere le persone consapevoli e attive nella creazione del proprio contesto abitativo.
Sottosopra nasce dalla collaborazione tra Oxfam Italia Intercultura capofila, Trame di Quartiere, Comune di Catania[24], Diaconia Valdese, SUNIA[25], e The Hub Sicilia e ha ottenuto il finanziamento di 550.000 euro, oltre un cofinanziamento richiesto dai partner del 20%, per un valore complessivo del progetto di 660.000 euro e per una durata di 3 anni.
Partendo da un'accurata riflessione sul concetto di abitare un luogo −inteso come processo attivo e collettivo di trasformazione dello spazio− il modello progettuale tenta di rispondere alla povertà.



*Figura 3* | Corte interna di Palazzo De Gaetani ripulita
I ragazzi di uno dei laboratori di Trame di quartiere all'interno della corte del palazzo
Fonte: foto dell'archivio di Trame di Quartiere

[24] In particolare, la partnership è stata avviata con la Direzione Famiglia e Politiche Sociali del Comune di Catania.
[25] Sindacato Unitario Nazionale Inquilini Assegnatari.

multidimensionale proponendo l'attivazione di servizi di prossimità e la creazione di spazi e occasioni di incontro e scambio, all'interno di Palazzo De Gaetani.
Il progetto si struttura in diverse azioni che prevedono il recupero di:

- 2 vani al piano terra per realizzare una caffetteria sociale;
- 15 vani al piano primo per destinarli ad housing sociale;
- Una corte interna e uno spazio pubblico, adiacente il Palazzo, per accogliere attività collettive.

Due sono le motivazioni principali che hanno spinto TdQ ad attivare questo partenariato:

1. La necessità di migliorare le condizioni degli spazi al primo piano in cui risiede una comunità di ex-senzatetto;
2. La consapevolezza dell'importanza di creare un luogo di incontro tra le diverse comunità che abitano il quartiere.

In tal senso, l'Iniziativa Housing Sociale ha consentito di strutturare un progetto in grado di fornire le risorse necessarie per attivare percorsi di fuoriuscita da condizione di precarietà abitativa, economica e lavorativa e servizi di prossimità che consentano lo scambio continuo tra gli abitanti dell'housing, di S.Berillo e dell'intera città.
Il progetto prevede attività sia al piano terra, "sotto", che al primo piano, "sopra", che sono strettamente collegate tra di loro *(Figura 4)*:

- "Sotto", la caffetteria sociale favorirà occasioni di socializzazione e di fruizione del quartiere da parte dei residenti e non, grazie all'attivazione di servizi di vicinato quali portineria sociale, bacheca per matching tra domanda/offerta di co-housing solidale e di servizi legali, sanitari e lavorativi;
- "Sopra", il "laboratorio abitativo" fornirà ai beneficiari dell'*housing* una serie di servizi, quali orientamento e accompagnamento, inserimento lavorativo, intermediazione immobiliare, al fine di permettere loro di costruire il proprio contesto abitativo, individuale e collettivo.

Gli elementi innovativi progettuali rilevati sono:

- SottoSopra parte dall'ascolto del territorio e dalle fragilità in esso presenti;
- La rete di partenariato è stata strutturata in funzione delle competenze necessarie ai fini della costruzione del progetto;
- Il modello di abitare pone l'accento sull'aspetto relazionale tra i vari soggetti coinvolti.

Il progetto è ufficialmente iniziato a maggio 2019 e, ad oggi, si è costituito il comitato di coordinamento ed è già in corso il recupero e la creazione degli alloggi condivisi. La fase di progettazione esecutiva sta volgendo a termine, così come le procedure relative al temporaneo trasloco degli attuali occupanti del primo piano. Nei prossimi due mesi sarà quindi aperto il cantiere di Palazzo De Gaetani.

Le criticità fino ad ora emerse riguardano:

1. Le risorse economiche necessarie a recuperare l'immobile in stato di avanzato degrado fisico;
   Palazzo De Gaetani è un immobile di fine '800, che per circa 60 anni non ha ricevuto alcuna manutenzione, per tale motivo la sua ristrutturazione risulta complessa ed economicamente onerosa e una buona parte delle risorse fornite da Fondazione Con il Sud sono assorbite dai lavori di recupero. Oltre alle criticità dovute alle strette tempistiche del cronoprogramma che prevede la consegna degli alloggi entro Maggio 2020, se ne riscontrano altre legate al costo ingente dell'intervento e al necessario reperimento del cofinanziamento da parte dei partner. Poiché Trame di Quartiere gestisce un budget elevato e di conseguenza gli è richiesta una maggiore quota di cofinanziamento, ci si sta interrogando *di quali altri strumenti un ente del terzo settore potrebbe dotarsi per attrarre risorse economiche?*

2. Il coordinamento e la presa in carico degli attuali occupanti del Palazzo.
   Il trasferimento temporaneo degli occupanti di Palazzo de Gaetani, necessario per avviare il cantiere, è stato il nodo più critico da sciogliere in quanto gli uffici pubblici di competenza, de-responsabilizzandosi a vicenda, non hanno sempre agevolato la presa in carico e il trasloco degli ex-occupanti. TdQ, in sinergia con dei volontari della chiesa "Il crocifisso dei miracoli" di Catania, ha pertanto dovuto attivare una rete con l'I.P.A.B.[26], proprietaria di alcuni immobili in centro a Catania,

[26] Istituto Pubblica Assistenza Beneficenza.

per ovviare a questo ostacolo. *Nell'affrontare il problema dell'emergenza abitativa e del disagio sociale, di quali strumenti si dovrebbe dotare la pubblica amministrazione per supportare, in termini di politiche e di azioni concrete, le iniziative promosse da cittadini ed associazioni?*




*Figura 4* | Estratti del progetto architettonico Sottosopra
Le piante, i prospetti e le sezioni individuano le aree di intervento del progetto Sottosopra
Fonte: elaborati grafici realizzati dall' Ing. C. Barbanti e dall' Ing. E. Cavalli

## 4 | Conclusioni

L'analisi degli effetti che la crisi globale ha prodotto sulle città, ci ha permesso di evidenziare come tanto la povertà economica, sociale e relazionale e l'emergenza abitativa, quanto lo stato in cui versa il patrimonio edilizio esistente costituiscono nodi cruciali dell'urbanistica, che dovrebbero essere posti al centro delle politiche pubbliche italiane.

Il seguente paper intende fornire un contributo all'interno del dibattito sulla città inclusiva e sulle opportunità abitative nelle periferie rigenerate, mediante l'analisi critica di un caso-in-azione nel quartiere di San Berillo a Catania che attraversa più livelli di riflessione.
Un primo livello attiene al potenziale intreccio tra la povertà multidimensionale e patrimonio edilizio in disuso, che fino ad ora risulta raramente intrapreso dalle politiche pubbliche.
Un secondo livello attiene al ruolo che i diversi soggetti territoriali possono giocare nel concretizzare tale intreccio.
L'articolo ha cercato di rimarcare che sperimentare la "città aperta"[27] presuppone l'*empowerment* di tutti i soggetti presenti nel territorio. In particolare, occorre che:

- il Pubblico, indipendentemente dalle risorse economiche di cui dispone, assuma un ruolo di regia, di facilitatore di processi già in corso, e di promotore di una politica generativa[28], ovvero una politica pubblica ispirata al principio di sussidiarietà e la cui missione non è più ridistribuire le limitate risorse pubbliche ma mettere in rete ed attivare quelle esistenti mediante una costante collaborazione con enti del terzo settore, movimenti dal basso e comunità subalterne.
- tutti gli attori presenti nel territorio siano consapevoli di essere *place-maker* della propria città e pertanto vengano incentivate le condizioni per incrementare la loro empowerment e capabilities.
- sia attori pubblici sia attori privati, individuali e collettivi, siano capaci di intercettare ed usufruire di "fondi indipendenti", quali quelli derivanti dai bandi europei e dalle fondazioni private[29] con l'obiettivo di attuare percorsi alternativi di valorizzazione del territorio.

In sintesi, una *deep democracy*[30] capace di incentivare una nuova *governmentality* (2002), ovvero una gestione della produzione dello spazio più radicalmente democratica, implica un coinvolgimento di diversi attori, dai gruppi no-profit e del terzo settore, dall'ambito accademico alle fondazioni, ed implica che pubbliche amministrazioni si dotino di strumenti generativi che permettano di incentivare processi già in corso o di innescarne di nuovi.

I livelli di riflessione su riportati, trovano nel progetto *SottoSopra* un tentativo di sintesi concreta con cui mettere in atto e proporre soluzioni innovative all'emergenza abitativa e al diffuso degrado del patrimonio esistente con il supporto di una rete multi-attoriale di soggetti del territorio.

**Riferimenti bibliografici**


AlSayyad N. (2004), "Urban Informality as "New" Way of Life", in: Ananya R., AlSayyad N. (ed.), *Urban Informality: transnational perspectives from the Middle East, Latin America and South Asia*, Lexington Books, Oxford, pp.7-30

Appadurai A. (2002) Deep democracy: urban governmentality and Horizon of politics, in *Public Culture*, n. 14 vol. 1, pp. 21-47.

Bauman Z. (2005), *Lavoro, consumismo e nuove povertà*, Città Aperta Edizioni, Troina.

D'Urso A., Reina G., Reutz-Hornsteiner B., Ruiz Peyré F. (2013), *Urban Cultural Maps. Condividere, partecipare, trasformare l'urbano*, C.U.E.C.M., Catania.

Gravagno F., Privitera E. (2019), La costruzione di un deutero-laboratorio tra auto-recupero, conflitti e voglia di comunità nei luoghi del quartiere di San Berillo a Catania, in *AA. VV. (ed.), Atti del XXI Conferenza SIU - Società italiana degli Urbanisti- "Confini, movimenti, luoghi. Politiche e progetti per città e territori in transizione", 7-8 Giugno 2018, Firenze.* Planum Publisher, Roma-Milano, ISBN 9788899237172.

Gravagno F., Privitera E., Pappalardo G. (2018), Experimental self-recovery practices in the district of San Berillo in Catania, in AA.V.V., *Proceedings of the 4th Biennial of Architectural and Urban Restoration. Host of the*


[27] Le città aperte sono città complesse, dai confini porosi, dove i cittadini semplicemente si mescolino tra di loro – "stando con gli altri, facendo qualcosa di non programmato", parafrasando Richard Sennet (2018).
[28] Il concetto di politica generativa è stato approfondito da Minervini G. (2016).
[29] Le fondazioni private sono organizzazioni di diritto privato senza scopo di lucro di norma costituite da una o più imprese italiane o straniere, pubbliche o private, al fine di promuovere le politiche di responsabilità sociale di determinate imprese o gruppi di aziende.
[30] Appadurai A. (2002).

*Itinerant Congress Hidden Cultural Heritage: Under Water, Under Ground and Within Buildings*, CICOP Italia, Firenze, ISBN: 978-88-909-1165-1, pp.665-676.
Lefebvre H. (2014), *Il diritto alla città*, Ombre corte, Verona.
Manzini E. (2015), *Design. When Everybody Designs. An introduction to Design for Social Innovation*, MIT Press Cambridge, London.
Rodrik D. (2011) *La globalizzazione intelligente*, Laterza, Roma-Bari.
Saija L. (2007), "Prospettive di ricerca-azione nella disciplina urbanistica", in *Infolio* n.19, pp.49-52.
Secchi B. (2014), *La città dei ricchi e la città dei poveri,* Laterza, Roma-Bari.
Sennet R. (2018), *Costruire e abitare. Etica per la città,* Feltrinelli, Milano.

**Sitografia**

15° Censimento Generale delle Popolazioni ed Abitazioni: Edifici e Abitazioni", 11 Agosto 2014, disponibile online sul sito ISTAT
https://www.istat.it/it/files//2014/08/Nota-edifici-e-abitazioni_rev.pdf.
8mila Census" è un sistema di diffusione dei dati censuari sintetizzati attraverso una selezione di 99 indicatori
http://ottomilacensus.istat.it/comune/087/087015/
Censimento MEF: il valore patrimoniale degli immobili pubblici (fabbricati) stimato in 283 miliardi, disponibile", disponibile sul sito del Ministero dell'Economia e delle Finanze, sezione Ufficio Stampa, Comunicato Stampa, 2018
http://www.mef.gov.it/ufficio-stampa/comunicati/2018/comunicato_0076.html
"Censimento Popolazione Abitazioni", disponibile nel sito ISTAT-Istituto Nazionale di Statistica
http://dati-censimentopopolazione.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=dica_alloggi
Inchiesta sul sito Lettera43
https://www.lettera43.it/it/articoli/politica/2017/08/25/case-occupate-i-numeri-del-fenomeno-in-italia/213189/
Gli sfratti in Italia, andamento delle procedure di rilascio immobili ad uso abitativo. Anno 2016", redatto dal Ministero dell'Interno, Dipartimento per le Politiche del Personale dell'Amministrazione Civile e per le Risorse Strumentali e Finanziarie Ufficio Centrale di Statistica, disponibile nel sito del Ministero dell'Interno, Home Page, Area download, Documenti scaricabili
http://ucs.interno.gov.it/FILES/allegatinews/1263/Pubblicazione_sfratti_2016.pdf
La condizione abitativa in Italia, Fattori di disagio e strategie di intervento. Temi e dati principali", disponibile nel sito del Ministero delle Infrastrutture
http://www.cittalia.it/images/file/Rapporto_Min_Infr_Abitativa_Nomisma.pdf?phpMyAdmin=95af31fc7e586d80e7d664a36f07b8b6&phpMyAdmin=3dc56f06dc02f3f7ac2bf9bdd4ec9b2f
Procedure di rilascio di immobili ad uso abitativo, Annuario delle Statistiche Ufficiali del Ministero dell'Interno", a cura del'Ufficio Centrale di Statistica - Ed. 2018, disponibile nel sito del Ministero dell'Interno, Home Page, Area download, Documenti scaricabili
http://ucs.interno.gov.it/FILES/AllegatiPag/1263/Int_00004_PROCEDURE_DI_RILASCIO_DI_IMMOBILI_AD_USO_ABITATIVO_2018.pdf
Rapporto Caritas Italiana 2018 su povertà e politiche di contrasto", pubblicato da ISTAT nel 2015, in collaborazione con fio.PSD (Federazione Italiana Organismi per le Persone Senza Dimora), Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e Caritas Italiana ed è la più recente sul fenomeno dei senza dimora in Italia.
https://www.istat.it/it/files/2015/12/Persone_senza_dimora.pdf?title=Le+persone+senza+dimora+-+10%2Fdic%2F2015+-+
Report: le Statistiche dell'ISTAT sulla povertà", disponibile sul sito ISTAT-Istituto Nazionale di Statistica
https://www.istat.it/it/files/2019/06/La-povertà-in-Italia-2018.pdf
SottoSopra: abitare collaborativo", spiegazione del progetto presente sul sito di Trame di Quartiere, sezione progetti
https://www.tramediquartiere.org/progetto/sottosopra-abitare-collaborativo/

# Innovazione nella gestione della manutenzione degli immobili di edilizia residenziale pubblica. Il progetto B@ARCA – BIM at ARCA

**Salvatore Candido**
ARCA Sud Salento
Responsabile Progettazione e Programmazione - Agenzia Regionale per la Casa e l'Abitare
Email: *s.candido@arcasudsalento.it*

**Carla Di Biccari**
Università del Salento
DII - Dipartimento di Ingegneria dell'Innovazione
Email: *carla.dibiccari@unisalento.it*

**Mariangela Lazoi**
Università del Salento
Email: *mariangela.lazoi@unisalento.it*

**Ada Malagnino**
Università del Salento
Email: *ada.malagnino@unisalento.it*

**Giovanna Mangialardi**
Università del Salento
DII - Dipartimento di Ingegneria dell'Innovazione
Email: *giovanna.mangialardi@unisalento.it*

**Sandra Zappatore**
ARCA Sud Salento
Direttore Generale - Agenzia Regionale per la Casa e l'Abitare
Email: *s.zappatore@arcasudsalento.it*

**Abstract**
La conoscenza del patrimonio materiale e immateriale dell'Edilizia residenziale pubblica, dei processi di gestione, e delle difficoltà sociali che caratterizzano tali luoghi, può innescare opportunità di rigenerazione delle periferie condivise e co-progettate. Il presente contributo intende indagare nuove strategie di gestione e manutenzione del patrimonio pubblico a partire dai preliminari risultati del progetto di ricerca in corso, denominato "B@ARCA – BIM at ARCA", finanziato dalla Regione Puglia, con il Bando Innolabs nella categoria Smart City & Community. Il Progetto B@ARCA risponde, con un partenariato tecnico-scientifico, al fabbisogno espresso dall'ARCA Sud Salento (Ex IACP Lecce), relativo alla necessità di avere informazioni più strutturate e interoperabili sullo stato del patrimonio gestito, incluse le caratteristiche strutturali e impiantistiche degli edifici, con l'obiettivo di ridurre gli interventi a guasto (o ad emergenza), pianificando e programmando in modo più mirato la manutenzione e la rigenerazione. Tra gli obiettivi di progetto sono inclusi l'analisi e lo sviluppo di soluzioni innovative nell'ambito della digitalizzazione del costruito, al fine di efficientare la programmazione degli interventi, qualsiasi essi siano. Tali soluzioni saranno condivise con gli utilizzatori finali (assegnatari e ARCA) e testate su due edifici pilota (a Lecce e a Maglie), creando un percorso di innovazione partecipata dal basso mediante l'adozione dell'approccio Living Lab, e l'organizzazione di numerosi incontri e focus group durante l'intero svolgimento del progetto.

**Parole chiave:** information technology, housing, innovation

## 1 | Introduzione

Il sistema dell'Edilizia residenziale pubblica è da intendersi secondo una visione complessa che include non solo le politiche abitative, ma anche la qualità degli spazi interni dell'abitare e contestualmente degli spazi urbani, oltre che le relazioni con la città e la disponibilità di servizi.
Per favorire ed innescare nuove opportunità di rigenerazione dei contesti urbani dell'edilizia residenziale pubblica diviene imprescindibile la necessità di conoscenza di tale patrimonio materiale e immateriale, dei

processi di gestione e di manutenzione sempre più complessi a causa della vetustà degli alloggi e delle difficoltà sociali che caratterizzano tali luoghi.
Il presente contributo intende indagare le possibilità di innovazione nella gestione del patrimonio di Edilizia residenziale pubblica a partire dall'esperienza in corso del progetto regionale dal titolo "B@ARCA − BIM at ARCA". Il progetto è stato finanziato dalla Regione Puglia con il Bando Innolabs (Atto Dirigenziale n. 144/13 del 08/02/2017 pubblicato sul BURP n. 27 del 02/03/2017, modificato e integrato con A.D. n. 144/37 del 28/03/2017 e pubblicato il 5 aprile 2017) nella categoria Smart City & Community e ha come dominio tematico di riferimento il "Governo elettronico per la PA". La proposta progettuale coinvolge come utente finale non a costo l'ARCA Sud Salento (Agenzia Regionale per la Casa e l'Abitare), ex IACP Lecce, come partner le aziende di Gravili SRL, N&C e Altea Federation, e il laboratorio di ricerca CORELab dell'Università del Salento. L'interazione tra il know-how delle imprese partner, le competenze tecnico specialistiche dell'Università e la conoscenza del dominio da parte dell'ARCA ha generato un pool di risorse altamente specializzate per la creazione di valore nel settore e dei servizi ad esso collegati.
Il progetto adotta un approccio Living Lab dove le innovazioni introdotte dal progetto saranno realizzate collaborando con gli utilizzatori finali, l'ARCA come gestore del patrimonio e gli assegnatari come fruitori dei servizi efficientati, mediante un percorso di innovazione partecipata dal basso sulla base di numerosi incontri e focus group distribuiti durante l'intero progetto. Le soluzioni saranno testate su due edifici pilota di proprietà dell'ARCA, situati a Lecce e a Maglie (due casi diversi ma complementari, esemplificativi dell'intero patrimonio). Il progetto partito a Dicembre 2018 ha durata di 18 mesi (https://cpdm.unisalento.it/it/portfolio-items/bim-at-arca/), e si concluderà a Giugno 2020.
In dettaglio, B@ARCA risponde al fabbisogno espresso dall'ARCA Sud Salento, relativo alla necessità di avere informazioni integrate e interoperabili sullo stato del patrimonio gestito, incluse le caratteristiche urbane, strutturali ed impiantistiche degli edifici, al fine di pianificare e programmare interventi di manutenzione e rigenerazione più mirati e ridurre gli interventi a guasto o ad emergenza. Saranno, pertanto, sviluppate soluzioni innovative nell'ambito della digitalizzazione e gestione del costruito per efficientare la programmazione degli interventi di manutenzione, ristrutturazione, rigenerazione e/o demolizione.
L'obiettivo generale del progetto consiste nel fornire una piattaforma multi-obiettivo di supporto alle decisioni per la gestione innovativa ed integrata del patrimonio edilizio di proprietà dell'ARCA. Tale piattaforma condivisa con gli attori dei processi gestiti dall'Ente si basa sulla digitalizzazione e geolocalizzazione delle informazioni stratificate relative agli edifici, ai lotti, ai quartieri. La digitalizzazione e mappatura del patrimonio avrà luogo attraverso lo studio e l'integrazione di due approcci complementari basati su sistemi informativi interscalari: il Geographic Information System (GIS) per la pianificazione a scala territoriale delle priorità di intervento della manutenzione e il Building Information Modeling (BIM) per la centralizzazione delle informazioni connesse alla gestione della manutenzione (con fondi ordinari e straordinari). Gli assegnatari saranno coinvolti nel processo mediante una mobile app per le segnalazioni dei malfunzionamenti. L'approccio consentirà una gestione più efficiente del patrimonio grazie all'integrazione delle informazioni a scala territoriale (GIS) e puntuale (BIM) e alla dinamicità del modello virtuale. Il modello potrà, infatti, essere aggiornato grazie alla realizzazione di un fascicolo digitale del fabbricato che, assieme all'elaborazione dei dati relativi a specifici parametri monitorati da sensori, restituirà l'immagine virtuale dello stato del patrimonio di ARCA Sud Salento e ne agevolerà la gestione consapevole.
Il presente contributo propone una strategia di innovazione per la gestione del patrimonio pubblico a partire dall'esperienza del Progetto di Ricerca Regionale B@ARCA in corso. La parte restante del contributo è così organizzato: la sezione 2, divisa in due sotto-paragrafi, presenta una descrizione dell'attuale processo di gestione del patrimonio residenziale pubblico, le criticità e le potenzialità di innovazione con un particolare focus al caso dell'ARCA Sud Salento, user del Progetto B@ARCA; il paragrafo 3 descrive la metodologia utilizzata per la costruzione delle soluzioni innovative all'interno del progetto basata sull'approccio del Living Lab; il paragrafo 4 descrive i preliminari risultati riscontrati in termini di Manutenzione Innovativa integrata, con un particolare focus su fascicolo del fabbricato digitale e centralizzazione delle informazioni. Infine, il capitolo 5 conclude il contributo e ne propone gli sviluppi futuri sia all'interno del progetto stesso, che mediante l'identificazione di strategie replicabili e standardizzabili per la gestione dell'intero patrimonio pubblico.

## 2 | La gestione del patrimonio residenziale pubblico

### 2.1 | ARCA Sud Salento

L'Agenzia Regionale per la Casa e l'Abitare Sud Salento gestisce un patrimonio di oltre 9500 alloggi di E.R.P. nella Provincia di Lecce oltre a locali ed altre unità immobiliari per un totale di 13.129.
Gran parte degli edifici di edilizia residenziale pubblica ad oggi presenta evidenti problematiche di natura strutturale e non, che richiedono un immediato intervento di ristrutturazione e risanamento.
Da una sommaria ricognizione del patrimonio e tenendo presente la sua vetustà, l'Ente ha stimato un fabbisogno finanziario di oltre 60 milioni solo per eliminare il pericolo imminente per la pubblica e privata sicurezza.
Le leggi straordinarie per la casa ed in particolare per l'edilizia residenziale pubblica, come la Legge 865 del 1971 e la Legge 457 del 1978 hanno infatti dato un notevole slancio e sviluppo alla realizzazione di alloggi popolari con strutture intelaiate in calcestruzzo e tecniche realizzative per lo più semplici ed economiche.
I fabbricati in questione, infatti, realizzati per lo più tra gli anni '70 e '80, hanno raggiunto il limite della vita utile di un edificio ad uso residenziale, richiedendo quindi in un importante ed immediato intervento di manutenzione, riassumibile in tre principali aspetti, per primo quello statico e di trattamento dei ferri d'armatura interessati da fenomeni di corrosione e carbonatazione del calcestruzzo, in secondo luogo le manutenzioni degli impianti igienico-sanitari ed elettrici oramai in precarie condizioni di funzionamento, per ultimo il problema degli infissi, per lo più realizzati in legno con conseguente scarsissimo potere isolante, interessati da fenomeni di infiltrazioni e danneggiati dalle intemperie e dall'incuria. In aggiunta, la valorizzazione dello spazio pubblico e la realizzazione dei servizi rappresentano altri aspetti imprescindibili per i quartieri popolari realizzati in quegli anni.
Le numerose difficoltà nella gestione di tale patrimonio e dei «non luoghi» (Augè, 1993) che circondano spesso gli immobili di edilizia residenziale pubblica sono rappresentate soprattutto dalla contemporaneità della necessità di interventi e dalla mancanza di informazioni utili a ricostruire la vita di detti stabili. Infatti, l'assenza di banche dati integrate e digitali rende lunga e difficoltosa la consultazione delle informazioni disponibili e pertanto più complessa e faticosa la capacità di programmazione e pianificazione da parte dell'ente proprietario/gestore.
Enormi sono pertanto le responsabilità ed i rischi connessi alla gestione dell'Ente, proprietario di gran parte del patrimonio in evidente precario stato manutentivo, che deve confrontarsi con un utenza debole, spesso impossibilitata a pagare anche solo un canone d'affitto che in media non supera i 65 euro ad abitazione.

### 2.2 | Prospettive di innovazione

Dallo stato in cui versa attualmente una parte del patrimonio edilizio gestito dall'Ente, scaturisce la necessità di identificare strategie condivise con tutti i partner territoriali e le associazioni degli inquilini e concentrare maggiormente le risorse economiche a disposizione su interventi di manutenzione e rigenerazione, piuttosto che sulla realizzazione di nuove costruzioni, anche in una prospettiva di recupero dell'esistente e riduzione del consumo di nuovi suoli (Legge regionale 30/04/2019 n. 18).
Problemi legati al degrado del calcestruzzo, alla corrosione delle armature ed altre evidenti forme di deterioramento delle strutture, rendono infatti imprescindibile un intervento di monitoraggio e risanamento. La mancanza di spazi pubblici e servizi adeguati e contestualmente una forte identità sociale richiedono nuove forme di interventi integrati che contemplino la dimensione del fabbricato e del suo intorno e che includano nei processi tutti gli attori coinvolti a vario titolo e responsabilità.
A fronte di tale urgenza, tuttavia, allo stato attuale l'Ente riscontra delle difficoltà nella conoscenza puntuale dello stato di conservazione dei numerosi edifici di sua proprietà sparsi sul territorio della Provincia di Lecce, poiché la vastità del patrimonio edilizio in possesso e le gravi problematiche diffuse su gran parte di esso rendono gravosa la scelta della priorità degli interventi di manutenzione e la programmazione degli stessi, anche per l'assenza di tecnologie che possano essere di supporto delle valutazioni decisionali.
Per cercare di risolvere tali criticità, negli ultimi anni l'Ente ha saputo aggredire ogni asse di finanziamento europeo, nazionale e regionale ed ha avuto accesso, ad esempio, ai fondi strutturali messi a disposizione dai Programmi Integrati di Riqualificazione delle Periferie (PIRP) con i quali ha portato a conclusione n.23 interventi di manutenzione straordinaria su fabbricati su tutto il territorio provinciale per oltre 23 milioni di euro. Non da ultimo, con i Contratti di Quartiere l'Ente ha concluso un intervento sperimentale di nuova costruzione di n.22 alloggi in Maglie dotati di tutte le strategie necessarie ad assicurare un elevato

comfort termico per gli assegnatari e ridottissimi consumi energetici che hanno portato gli alloggi ad essere classificati di prestazione energetica globale A4.
Alla luce dello stato dei fatti, seppur non cogente a livello legislativo, è diventato imprescindibile per le Agenzie intervenire sulla gestione della manutenzione del patrimonio edilizio esistente e sulla rigenerazione di tali quartieri. Particolare attenzione si è rivolta anche al fascicolo del fabbricato, strumento in grado di contenere tutte le informazioni del passato utili a ricostruire la vita del fabbricato e come strumento conoscitivo in grado di coadiuvare nella pianificazione dei futuri interventi. Sullo strumento fascicolo del fabbricato l'Ente spera di costruire un database funzionale alla conoscenza ed alla pianificazione, capace di coniugare informazioni di cui ora l'Ente già dispone con altre desumibili da un'attenta osservazione e ricognizione del patrimonio con l'utilizzo delle moderne tecnologie.
La visione futura è costituita da un database integrato, dinamico e in continua crescita, interrogabile e aggiornato in real-time con gli interventi di manutenzione straordinaria o di rigenerazione.
In quest'ottica, l'Ente ha ben accolto la possibilità di intraprendere un percorso innovativo, ovvero aderire al Progetto B@ARCA, come utente finale non a costo, che, con il laboratorio di ricerca CORELab dell'Università del Salento ed altre aziende del territorio, quali Gravili SRL, N&C e Altea Federation, consente di delineare un programma di monitoraggio, controllo e manutenzione più efficiente e sostenibile, grazie all'innovazione e alla digitalizzazione insita nel progetto stesso. L'obiettivo principale di questo ambizioso progetto è quello di ricostruire un quadro conoscitivo dello stato attuale del patrimonio, che possa essere sempre aggiornato e corrispondente allo stato reale, grazie alla digitalizzazione delle informazioni relative agli edifici integrate su una piattaforma informativa.
L'ARCA, pertanto, avrà un ruolo attivo e propositivo, metterà infatti a disposizione del progetto il proprio know-how in materia di edilizia residenziale pubblica e manifesterà le proprie esigenze, comuni con tutti gli altri attori nazionali dell'E.R.P. Notevole importanza rivestirà il coinvolgimento attivo del SUNIA (Sindacato Unitario Nazionale Inquilini Assegnatari), individuato quale sindacato maggiormente rappresentativo, e dei residenti per far emergere le esigenze e le proposte di miglioramento del servizio manutentivo ed in genere dei servizi che l'Ente eroga.

## 3 | Metodologia di ricerca

Il progetto B@ARCA si basa su un approccio Living Lab, fortemente orientato al coinvolgimento dell'utente finale nel processo di sviluppo di soluzioni innovative. Il Living Lab è definito come una metodologia di ricerca user-centric finalizzata alla prototipazione, validazione ed al perfezionamento di soluzioni complesse in contesti di vita reale dinamici (Eriksson, Niitamo, & Kulkki, 2005).
In Europa, la nascita del movimento ufficiale dei Living Lab è spesso collocata nel 2006 (Dutilleul, Birrer, & Mensink, 2010: 60-85), quando la Commissione Europea ha dichiarato ufficialmente il suo supporto nel promuovere progetti che seguissero i principi comuni di un sistema innovativo condiviso, basato su un nuovo approccio che considerasse l'utente come fonte di innovazione, e non solo come consumatore finale (Eriksson, Niitamo, & Kulkki, 2005). Il coinvolgimento dell'utente, se inclusivo, produttivo ed efficiente, consente l'attivazione ed il mantenimento di processi partecipativi che facilitano la comunicazione all'interno della comunità. Tale approccio garantisce un miglioramento del livello di comprensione dei bisogni dell'utente finale (Kujala, 2008), oltre alla riduzione delle quantità di errori nella realizzazione dei prototipi, e pertanto implica una riduzione dei costi di sviluppo delle soluzioni.
Per abilitare il Living Lab, tra le tecniche utilizzate all'interno del progetto, emerge il "Focus Group", che consiste in una discussione su temi specifici sostenuta da un selezionato gruppo di utenti (Beck, Trombetta, & Share, 1986:73-74), guidato da un moderatore. Nel caso specifico di B@ARCA, i Focus Group sono degli eventi pianificati non ricorrenti che hanno luogo durante diverse fasi di progetto: design, sviluppo, validazione e testing, valutazione delle prospettive di mercato. Tali Focus Group coinvolgono ARCA come utente finale gestore, gli inquilini che rappresentano l'associazione socioeconomica coinvolta, Gravili SRL, N&C e Altea Federation in qualità di partner industriali, e il CORELab come organismo di ricerca.
La gestione del Living Lab avrà luogo mediante approccio panel-based (Schuurman, De Marez, 2012:31-38), caratterizzato da un'infrastruttura permanente costituita da un gruppo di user con specifici task. Il progetto prevede infatti la costituzione di diversi panel, aventi funzioni specifiche quali amministrazione, management, comunicazione e dissemination, gestione degli eventi dimostrativi (DemoLab) e controllo e supervisione. I panel di B@ARCA sono dei gruppi continuativi che interagiscono utilizzando mezzi di comunicazione indiretta (e-mail, videochiamate, chat di gruppo).

Un ulteriore strumento che caratterizza il Living Lab, adottato nel progetto, è il workshop, inteso come evento pubblico finalizzato alla formazione, all'introduzione di nuove idee, alla presentazione dei prototipi e alla divulgazione dei risultati.

## 4 | Risultati

Le soluzioni tecnologiche e le metodologie sviluppate all'interno del progetto secondo la metodologia Living Lab, saranno progettate in funzione delle esigenze dell'utente finale ARCA Sud Salento. I risultati che saranno raggiunti al termine del progetto saranno quindi customizzati a seguito dell'analisi dei processi AS IS dell'utente.
Considerata la difficoltà da parte dell'ente gestore di avere un quadro conoscitivo completo dello stato dell'arte del proprio patrimonio edilizio al fine di efficientare la programmazione degli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, le soluzioni proposte sfruttano e integrano metodologie e tecnologie innovative e tradizionali, guidando l'edilizia residenziale pubblica verso la trasformazione e digitalizzazione dei processi di gestione.
Le soluzioni saranno testate e validate su due edifici pilota, secondo la modalità Living Lab, coinvolgendo quindi in maniera attiva l'utente finale gestore, la figura del caposcala in qualità di responsabile di autogestione che interagisce con gli inquilini (utenti finali fruitori), e le aziende partner.
Gli output di progetto prevedono la digitalizzazione delle informazioni relative agli edifici, che saranno associate ad un modello tridimensionale parametrico informativo; lo sviluppo di una piattaforma web condivisa; la mappatura del patrimonio edilizio di proprietà dell'ARCA in ambiente georiferito; l'elaborazione di una scala di priorità degli interventi, visualizzabile sulla piattaforma; lo sviluppo di un fascicolo del fabbricato digitale dinamico associato al BIM model dell'edificio e alla scala geografica del patrimonio; una mobile app che gli inquilini potranno utilizzare per segnalare guasti e malfunzionamenti.
L'insieme delle soluzioni è stato ideato seguendo il filo conduttore della manutenzione innovativa integrata, ovvero un nuovo modello e un nuovo approccio alla manutenzione, focalizzato sulla prevenzione, la programmazione e l'ottimizzazione di tempi, costi e risorse.

### 4.1 | Manutenzione innovativa integrata

La gestione innovativa della manutenzione è dunque elemento centrale delle attività di Enti come l'ARCA. Le attività di manutenzione non dovrebbero essere considerate come una serie di attività di routine, ma come una serie di attività complesse e integrate, che comprendono l'osservazione, la valutazione, la registrazione, e l'esecuzione dell'intervento manutentivo. L'innovazione tecnologica e di processo, volta alla prevenzione, permette di ritardare nel tempo, o prevenire, lo stato di degrado e, al contempo, ridurre i costi di manutenzione.
In quest'ottica e all'interno del progetto, l'as-built sarà digitalizzato in ambiente BIM, dove il modello informativo parametrico digitale rappresenta il contenitore condiviso delle informazioni, che consente la collaborazione durante l'intero ciclo di vita dell'edificio (Suermann, Issa, 2009: 574-594). Il BIM trasforma il paradigma del settore delle costruzioni non solo per quanto riguarda gli aspetti tecnologici, ma anche in relazione all'approccio degli stakeholder, per i quali il concetto di standardizzazione diventa più familiare (Dalla Mora, Peron, Cappelletti, Romagnoni, Ruggeri, 2014).
Il modello virtuale degli edifici pilota potrà essere aggiornato a seguito dell'elaborazione dei parametri monitorati da sensori e a seguito di qualsiasi intervento di manutenzione/ristrutturazione inerente all'edificio reale corrispondente, all'interno di una piattaforma web multi-obiettivo.
Il modello BIM, che costituisce una rappresentazione a scala puntuale del fabbricato, sarà contestualizzato e messo in relazione alla scala territoriale grazie al GIS (Worboys, Duckham, 2004), sistema informativo computerizzato che abilita l'acquisizione, analisi, visualizzazione, condivisione e presentazione di informazioni derivanti da dati geo-riferiti alla scala territoriale.
La mappatura del patrimonio da realizzare su sistema informativo in ambiente webGIS costituirà la rappresentazione dello stato di conservazione del patrimonio edilizio in ambiente georiferito e conseguentemente ne abiliterà la consultazione in tempo reale. Il database informativo GIS sarà connesso e aggiornato dai dati contenuti e integrabili nel tempo all'interno del fascicolo del fabbricato digitale. Le priorità di intervento saranno indicate e visualizzate sulla piattaforma web condivisa con color coding, al fine di pianificare in maniera più efficiente le risorse disponibili e gli interventi prioritari. Pertanto, al fine di disporre di un quadro conoscitivo dello stato dell'arte sempre corrispondente allo stato reale del patrimonio edilizio, sarà realizzato un fascicolo del fabbricato digitale e dinamico, integrato con il modello BIM e con gli indicatori dello stato di conservazione alla scala GIS.

I servizi dell'ente gestore potranno essere ottimizzati grazie alla dinamicità che la mobile app conferisce ai processi di segnalazione di guasti e malfunzionamenti. Mediante l'app, connessa alla piattaforma web, l'assegnatario potrà comunicare più facilmente e in modo più puntuale eventuali segnalazioni, e l'utente ARCA potrà ricevere in tempo reale informazioni relative al tipo di guasto, grazie alla possibilità di allegare foto alla richiesta di intervento, alle coordinate geografiche dell'edificio e al numero dell'appartamento dal quale parte la segnalazione.

## 5 | Conclusioni e sviluppi futuri

Essere in possesso di informazioni corrette e affidabili è, di fatto, fondamentale per il supporto alle decisioni, per la pianificazione ed esecuzione delle attività (Cheng, Chen, Tan, Wang, 2016). Ancor più se le attività sono riferite alla gestione di un patrimonio pubblico caratterizzato da diversi livelli di criticità e dove la manutenzione e la rigenerazione diventano aspetti complessi da gestire su un patrimonio vasto come quello gestito dagli ex IACP.

L'integrazione dei risultati del progetto B@ARCA in un unico sistema di gestione del servizio di manutenzione ordinaria e straordinaria a partire dall'innovazione dei processi e delle tecnologie, introduce nel panorama della gestione dell'edilizia residenziale pubblica una spinta all'innovazione e all'evoluzione di cui l'ente ARCA potrà beneficiare nel lungo periodo. I risultati possono inoltre considerarsi replicabili in numerosi altri contesti simili a livello regionale e nazionale.

L'approccio adottato nel progetto si fonda sulla partecipazione attiva di tutti gli attori coinvolti nei processi di gestione e manutenzione del patrimonio, adottando e condividendo il modello del Living Lab. Il Living Lab di B@ARCA sarà inoltre iscritto alla rete dell'Open Innovation, tipo rete ENoLL (European Network of Living Lab) per far parte della rete europea dei Living Labs. La candidatura è stata già sottomessa. Le attività individuate nel progetto rispecchiano infatti a pieno i principi di Living Labs per i quali l'utente finale e la comunità vengono messi al centro del processo di innovazione e le nuove tecnologie vengono utilizzate per rispondere a specifici bisogni e aspirazioni dei contesti locali. Il Living Lab avrà lo scopo di promuovere nel tempo la ricerca e innovazione e di sviluppare prodotti/servizi utilizzando moderne tecnologie ICT con particolare riferimento alla digitalizzazione del processo edilizio in un sistema integrato e condiviso basato sull'approccio del Building Lifecycle Management per l'ottimizzazione della gestione del patrimonio nell'ambito dell'edilizia popolare.

## Riferimenti bibliografici


Augé M. (1993), "Non luoghi", in *Introduzione ad una antropologia della surmodernità*, 1(111).

Beck L., Trombetta W. and Share S. (1986), "Using focus group sessions before decisions are made", *North Carolina Medica/Journal,* 47(2), 73-74.

Cheng, J., Chen W., Tan Y., Wang M. (2016), "A BIM-based decision support system framework for predictive maintenance management of building facilities", in *The 16th International Conference on Computing in Civil and Building Engineering* (ICCCBE2016), Osaka, Japan, 6-8 July 2016.

Dalla Mora T., Peron F., Cappelletti F., Romagnoni P., Ruggeri P. (2014), "Una Panoramica sul Building Information Modeling (BIM)", in *Cultura e Tecnica per Energia Uomo e Ambiente.*

Dutilleul B., Birrer F. A., Mensink W. (2010), "Unpacking european living labs: analysing innovation's social dimensions", in *Central European Journal of Public Policy*, 4(1): 60-85.

Eriksson M., Niitamo V. P., Kulkki S. (2005), *State-of-the-art in utilizing Living Labs approach to user-centric ICT innovation-a European approach. Lulea: Center for Distance-spanning Technology*, Lulea University of Technology Sweden: Lulea.

Kujala S. (2008), "Effective user involvement in product development by improving the analysis of user needs", in *Behaviour & Information Technology*, 27(6):4 57-73.

Schuurman D., De Marez L. (2012), "Structuring User Involvement in Panel-Based Living Labs", in *Technology Innovation Management Review*, 2 (9): 31-38

Suermann P., Issa R. (2009), "Evaluating Industry Perceptions of Building Information modeling (BIM) impact on construction", in *ITcon, Journal of Information and construction,* vol. 14: 574-594.

Worboys M., Duckham M. (2004), *GIS: a computing perspective*, Boca Raton, London, New York, Washington, CRC Press, ISBN 978-0-203-48155-4.

# Rendimento territoriale e bilancio contabile nelle recenti formule di edilizia residenziale sociale in Emilia-Romagna

**Paola Capriotti**
Università Iuav di Venezia
Dottorato in Pianificazione Territoriale e Politiche Pubbliche del Territorio
Email: *paola.capriottis@gmail.com*

**Luca Gullì**
Ministero dei beni culturali – Mibac – Università di Bologna e Parma
PM-Tos
Email: *luca.gulli@beniculturali.it*

**Abstract**
All'edilizia residenziale sociale è stata negli anni attribuita un'estesa varietà di compiti e obiettivi. In questo senso, le premesse delle politiche abitative per la casa sociale non si differenziano da quelle che, nelle formulazioni dell'urbanistica tradizionale, hanno guidato i precedenti cento anni di edilizia residenziale prettamente pubblica. I tratti differenziali che distinguono queste due formule di politica pubblica si rintracciano principalmente nei destinatari, negli operatori e negli strumenti, per i quali sono necessari criteri valutativi che per l'ERS si presentano per gran parte diversi rispetto a quelli che hanno caratterizzato l'edilizia pubblica in senso puro. Per avviare l'estrazione di parametri e criteri di rendimento si propone una comparazione tra le più recenti esperienze di finanziamenti a favore dell'ERS, a partire dalla Regione Emilia-Romagna.

**Parole chiave:** edilizia residenziale sociale, rigenerazione urbana, programmi regionali.

## 1 | Edilizia residenziale sociale e sostegno al disagio abitativo

Ciò che rende complessa l'estrazione del "solo" sostegno al disagio abitativo nelle politiche di edilizia residenziale sociale (ERS) si rintraccia nella definizione stessa di questo istituto, che consiste nella "volontà di fornire soluzioni abitative complesse e integrate" (Plebani, 2011: 496). È infatti proprio l'integrazione tra obiettivi diversi - dalla coesione sociale, al recupero dello stock immobiliare, alla riorganizzazione dello spazio fisico - che vanno oltre l'offerta abitativa a categorie svantaggiate, a costituire il tratto distintivo delle politiche di ERS rispetto alle politiche abitative più tradizionali.
A questa estensione di compiti che vengono spesso affidati ai progetti per l'edilizia sociale, si affianca una corrispondente pluralità degli attori e dei destinatari. La possibilità di distinguere e verificare in modo più affidabile quali sono gli effetti che le politiche abitative sortiscono nei confronti di un così diversificato ventaglio di soggetti è quasi sempre tema eluso quando si tratta di trarre un bilancio affidabile delle diverse iniziative e dei molti programmi di edilizia sociale, a fronte di una più semplice valutazione in termini di unità abitative prodotte. Se, da un lato, un simile approccio all'abitare integrato non può che essere condiviso e incentivato (Breccia, 1980: 330)[1], dall'altro ravvediamo il rischio di una confusione di obiettivi e pertanto una difficoltà nel valutare l'effettiva buona destinazione delle risorse impegnate. Questo aspetto si presenta come particolarmente delicato non solo per il fatto che i finanziamenti pubblici scarseggiano, ma soprattutto per il fatto determinante che essi non sono legati ad alcuna disciplina continuativa di programmazione e restano invece appesi a cicli discontinui di stanziamenti, a formule sempre diverse di programmazioni di settore, ad accelerazioni operative legate all'ormai predominante meccanismo di realizzazione tramite bandi (Storto, 2019: 30). In un quadro ancora così indeterminato, negli strumenti e negli obiettivi, dovrebbe essere quindi tenuta alta l'attenzione sulla gerarchia degli interessi costituzionalmente rilevanti.
Il tentativo che qui si intende condurre è dunque quello di verificare, a fronte di risorse investite nei capitoli che attengono all'edilizia residenziale sociale, quante di queste siano confluite nella realizzazione di nuovi alloggi a canone sostenibile e quante invece siano state spese per sostenere il mercato edilizio

[1] In questo senso anche il Consiglio di Stato ha avuto modo di sottolineare come "il contenuto sociale dell'housing è prevalentemente rappresentato dall'accesso a una casa dignitosa per coloro che non riescono a sostenere i prezzi di mercato, ma anche da una specifica attenzione alla qualità dell'abitare" (Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 7 del 2014, punto 6.1.1.)

attraverso la realizzazione di alloggi temporaneamente destinati a far fronte al disagio abitativo (è questo il caso dei canoni sociali temporanei) o per migliorare la qualità urbana dell'abitato.
Per farlo prenderemo a riferimento alcune esperienze di politica abitativa e di programmazione territoriale promossi dalla Regione Emilia-Romagna.
Alcuni programmi, avviati in attuazione di provvedimenti statali, si distinguono per il perseguimento di finalità che travalicano il "solo" incremento degli alloggi accessibili: il *Programma di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile* e i *Programmi integrati di promozione di edilizia residenziale sociale.*
Altri sembrano adottare formule molto più attente all'intervento di riabilitazione delle aree urbane in declino, inserendo alcune specifiche sulla realizzazione di edilizia sociale come premialità aggiuntiva, ma sostanzialmente rivolta a sbloccare alcune situazioni di crisi del mercato edilizio locale. Si tratta del caso specifico che fa riferimento al bando per la rigenerazione urbana della Regione Emilia-Romagna approvato con DGR 550/2018.
L'avviamento di questa indagine, infine, dovrebbe preludere ad una più ampia ricostruzione valutativa che investa il passato ventennio di politiche abitative regionali, per il quale ancora, non solo non è stato operato un bilancio complessivo in termini di esiti che attengono al patrimonio edilizio prodotto, ma soprattutto sugli aspetti che riguardano una definizione comparativa degli indicatori di rendimento delle politiche.

## 2 | Profili mutevoli della rigenerazione urbana

All'edilizia pubblica, all'edilizia sociale e alle politiche abitative in generale viene attribuito un ruolo centrale nelle operazioni di ripensamento di parti deteriorate della città esistente. Questo è avvenuto nella lunga ed eterogenea stagione dei programmi integrati di *riqualificazione* in ambito urbano, ma anche nell'attuale stagione *rigenerativa* la fiducia in tale ruolo preminente sembra mantenersi intatta.
Non è agevole potere dare un giudizio sulla connessione tra rigenerazione urbana e politiche abitative, se non che questo legame può rifarsi ad una dimensione di azione volontaria, e non può essere dato per scontato. Tra l'altro, intraprendere una valutazione delle possibili mutue determinazioni tra questi due temi dell'agenda urbana presupporrebbe di avere una definizione codificata della rigenerazione urbana, che invece la disciplina urbanistica non sembra essere stata ancora in grado di formulare. Pertanto, se le formule che individuano i caratteri dell'ERS si presentano come variabili e multiformi, lo statuto della rigenerazione urbana è invece talmente indeterminato da coprire pratiche che risultano non comparabili tra loro: si va da interventi che agiscono interstizialmente e nelle pieghe dei singoli manufatti (come in alcuni riusciti interventi di edilizia sociale torinesi) (Ferretti, Magnano, 2013: 26 ss.), ad operazioni pienamente sostitutive e di ridisegno, che coinvolgono intere parti della città esistente (alcuni dei piani operativi emiliani recentemente approvati, come quelli Bolognesi del Pilastro o dei Prati di Caprara "Rigenerazione dei patrimoni pubblici", ma anche parte delle operazioni che attengono agli scali milanesi viene presentata sotto l'etichetta della rigenerazione).
Se quindi l'ERS presenta finalità diversificate e graduate, ma almeno chiare nella loro sostanza definitoria, la rigenerazione urbana è per ora indeterminata negli obiettivi, nelle operazioni da intraprendere e soprattutto negli esiti (a quali scale di intervento si può considerare pertinente - ad esempio la scala dell'alloggio è da considerarsi rigenerativa? fino a dove si estende il ventaglio dei contenuti settoriali ai quali si applica? quali forme di decisione pubblica accoglie nelle proprie strategie? in che modo stabilisce le priorità tra l'opzione conservativa e soluzioni sostitutive più radicali? quali moduli e dispositivi normativi possono essere assunti per dare legittimità ad un complesso di operazioni così difformi? quali sono i diversi orizzonti temporali delle strategie intraprese?). La combinazione di questi due canali di politica urbana, ognuno già incerto nel quadro delle proprie determinazioni, produce quindi un doppio ordine di variabili che i programmi regionali di intervento esaminati restituiscono in modo abbastanza fedele.

Dal punto di vista strettamente analitico, pertanto, sembra più utile esaminare nel concreto dei progetti approvati o realizzati come le funzioni dell'ERS e gli esiti di rigenerazione si presentano, senza provare a definire anticipatamente una loro vicendevole vocazione a combinarsi in modo virtuoso. Ricordando che la forma specifica che assumono i progetti quando vengono calati concretamente sul territorio non è deducibile in alcun modo dal contenuto degli strumenti (amministrativi, legislativi o progettuali) usati, i programmi emiliani qui di seguito esaminati verranno impiegati come un primo campione di indagine dal quale, in attesa di indicatori e di bilanci quantitativi più completi, fare emergere alcuni temi critici, nodi irrisolti e direzioni di ricerca future.

Una tale prospettiva di indagine si rende ancor più necessaria, se andiamo a considerare i cicli di politiche abitative regionali che hanno coperto gli anni precedenti a quelli delle esperienze qui esaminate. Infatti, del diversificato complesso di iniziative regionali che hanno coperto il quindicennio antecedente all'inizio degli anni Duemila (le quali hanno intrecciato sussidi, incentivi alla produzione edilizia e programmi speciali finanziati con bandi per la riqualificazione) non si è tracciato alcun bilancio complessivo. L'unico dato estraibile (con approssimazione) da questo lungo ed eterogeneo coacervo di politiche è che esso ha fatto ricorso a formule di locazione a termine o a riscatto che hanno lasciato una quota esigua di patrimonio pubblico a disposizione degli enti locali, penalizzando con questo le successive iniziative regionali. Da questo dato occorrerebbe ripartire per una più fondata ridefinizione delle prossime stagioni di politiche regionali, nonché per potere dare maggiori garanzie di ottenere risultati meno effimeri e contingenti dai programmi di sperimentazione e dai progetti pilota avviati attraverso la sempre delicata procedura dei bandi.

## 3 | Impostazione ed esiti dei programmi combinati di riqualificazione e politiche abitative

Il *Programma di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile (PRUACS),* di cui al Decreto del Ministro delle Infrastrutture n. 2295 del 26 marzo 2008[2], ha determinato per la Regione Emilia-Romagna uno stanziamento pari a 16.643.096,25€. A queste risorse la Regione ha sommato, quale accantonamento della quota di compartecipazione regionale, l'importo di 15.000.000,00 di euro per un finanziamento pubblico complessivo di € 31.643.096,25.

Tali risorse sono andate a finanziare Programmi finalizzati a "incidere sulla qualità urbana dei quartieri a più forte disagio abitativo al fine di eliminare le condizioni di abbandono e di degrado edilizio ambientale e sociale e provvedere a una più equilibrata distribuzione dei servizi all'interno dell'ambito" interessato[3].

Il bando di gara emanato per allocare le risorse ha inteso privilegiare gli interventi di riqualificazione del costruito già presente sul territorio, dal momento che il finanziamento pubblico destinato alla locazione permanente copre il 100% del costo per il recupero di patrimonio esistente (con esclusione del valore dell'area o dell'immobile in questione) e, nel caso di nuova costruzione, solo il 70%. Così come per la locazione a termine (25 anni) la copertura dei costi può arrivare al 60% per gli interventi di recupero e si ferma invece al 50% per quelli di nuova realizzazione. Il finanziamento può inoltre coprire il 50% del costo previsto per le opere infrastrutturali che non possono in ogni caso superare il 25% dell'intervento complessivo.

Secondo la graduatoria di cui alla delibera n. 1116/2009 le risorse hanno finanziato programmi in 44 Comuni della Regione, di dimensione anche molto difforme[4].

Alcune particolarità emergono da un primo esame dei contenuti di progetto che si riferiscono agli interventi finanziati. Innanzitutto, come si può desumere dall'esiguità di risorse messe a disposizione (circa un quinto di quelle che hanno finanziati i Cdq2 emiliani) il programma aveva prevalentemente finalità di tipo sperimentale. Questo aspetto qualificava i cinque requisiti di tipo prestazionale che la Regione poneva alla base dei criteri valutativi e di ammissibilità. Tale sollecitazione è andata per la gran parte elusa: la maggior parte dei progetti presentati insiste su ambiti già oggetto di previsioni portate avanti nell'ambito delle precedenti generazioni di programmi integrati (a partire dai Pru regionali, del 1998) e questo ha reso le proposte poco adattabili ad una griglia di requisiti di sperimentazione progettuale per i quali sarebbe stato necessario reimpostare dalle basi il progetto di intervento. Il secondo aspetto riguarda la ripartizione di risorse che all'interno di un dato progetto vengono assegnate rispettivamente ai temi della riqualificazione/rigenerazione urbana e ai temi delle politiche abitative. Lo squilibrio nelle cifre (la proporzione è di uno a cinque, in favore del complesso di attrezzature pubbliche e di alloggi sociali a termine) porta alla conclusione che, quando vengono accoppiate senza porre specifici vincoli sulla formazione di un persistente patrimonio pubblico di abitazioni, la riqualificazione vada a fagocitare le politiche abitative, soprattutto quando questi interventi di trasformazione urbana sono solo l'ultimo passo di una lunga catena di programmi di riqualificazione che insistevano sulle medesime aree e che si sono passati il testimone lungo l'arco temporale di un ventennio (di fondo c'è una intrinseca molto maggiore complessità nella predisposizione di politiche abitative che incidono

[2] Il programma ha stanziato complessivamente € 311.455.000,00.

[3] Art. 1 del bando di gara approvato con deliberazione di Giunta n. 1104/2008.

[4] Si tratta di un altro parametro che influenza in modo determinante gli esiti degli interventi avviati. Il fatto che i cantieri abbiano interessato realtà locali molto diverse per dimensioni e capacità ammnistrativa introduce un ulteriore elemento di indeterminazione che rende estremamente difficoltosa un'analisi comparativa e una conseguente estrazione di un corredo minimo di criteri di riuscita.

sull'edilizia abitativa esistente, rispetto ad azioni di riqualificazione su spazi pubblici, miglioramento energetico e sismico delle attrezzature sociali e accessibilità).

Il *Piano nazionale di edilizia abitativa* di cui al D.P.C.M. 16 luglio 2009 ha stanziato a favore della Regione Emilia-Romagna 22.436.560,02 €. Risorse alle quali si sommano quelle eventualmente assegnate alla Regione Emilia–Romagna, derivanti dalla ripartizione alle Regioni del finanziamento aggiuntivo premiale di € 31.145.500,00 originariamente accantonato nell'ambito delle risorse destinate al *PRUACS*.
I finanziamenti affidati alla RER sono destinati alla lett. e), comma 1, del Piano e quindi ai "programmi integrati di promozione di edilizia residenziale anche sociale".
*I Programmi integrati di promozione di edilizia residenziale sociale (PIPERS)* sono volti a dare adeguate risposte al fabbisogno abitativo e a promuovere un contestuale miglioramento della qualità urbana, attraverso interventi che contribuiscano, da un lato, ad aumentare il patrimonio abitativo - privilegiando il recupero dell'esistente - e le prestazioni degli alloggi e, dall'altro, a rafforzare la qualità insediativa.
I Programmi sono promossi dai Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, dove è solitamente più frequente riscontrare situazioni di disagio abitativo. Possono essere finanziati alloggi di ERS destinati alla locazione permanente e a termine di proprietà pubblica o privata e le relative opere di urbanizzazione.
Degli alloggi a canone sociale di proprietà pubblica è finanziato un importo fino al 100% del costo parametrico mentre per quelli a canone sostenibile fino al 70%.
La realizzazione di alloggi di ERS destinati alla locazione a termine a canone sostenibile è soggetta ad un contributo pubblico differenziato in relazione alla durata e alla tipologia della locazione: fino al 50% per locazioni non inferiori ai 25 anni, fino al 30% per quelle non inferiori ai 10 anni e per la locazione con proprietà differita.
Anche in questo caso le opere di urbanizzazione volte a migliorare la qualità insediativa sono finanziabili nel limite massimo del 25% del finanziamento complessivo e comunque il contributo non può coprire più del 50% del costo degli interventi.
Gli alloggi di ERS realizzati con contributo pubblico possono essere destinati ai soggetti e nuclei familiari in possesso dei requisiti per l'accesso all'Edilizia residenziale pubblica e ai soggetti e nuclei familiari che superano i limiti massimi di reddito per accedere all'ERP, ma si trovano comunque in una situazione di disagio abitativo e in difficoltà ad accedere alla proprietà e alla locazione ai prezzi e canoni fissati dal mercato. I Comuni possono prevedere priorità per specifiche categorie di cittadini.
I programmi sono chiamati a favorire la concertazione pubblico-privato e la moltiplicazione delle risorse investite tanto che viene richiesto che il valore complessivo degli interventi sia almeno pari al doppio dell'importo del contributo pubblico assegnato.

Una prima disamina dei contenuti del programma PIPERS restituisce risultati molto simili a quelli che emergono dall'analisi dei PRUACS. Data la stretta connessione nelle fonti di finanziamento erogate per i due programmi e in considerazione del fatto che spesso le aree interessate sono le medesime, non poteva essere altrimenti. Sembra però di potere al momento affermare che nei PIPERS è meno presente quel fenomeno di schiacciamento dei temi di politica abitativa a favore delle opere di riqualificazione urbana. Anche i programmi che presentano una stretta continuità con i PRUACS delle medesime aree, sembrano meglio focalizzati sulle realizzazioni di ERS o ERP. Tale aspetto ha ovviamente una conseguenza positiva nell'abbattere i costi unitari degli alloggi realizzati o recuperati, che nei PRUACS erano maggiori, a causa della più alta incidenza delle opere di riqualificazione urbana. Si può pertanto affermare che una maggiore separazione dei temi della riqualificazione rispetto a quelli delle politiche abitative chiarisce maggiormente la ripartizione delle risorse, mitigando i fenomeni di occultamento dei costi, che sempre generano incertezze nella valutazione delle politiche distributive (Ferrera, 2006, p. 33).
Vi è un'ultima generazione di provvedimenti promossi dalla Regione Emilia-Romagna e specificamente dedicati alla *rigenerazione urbana*, si tratta del bando approvato con DGR 550/2018, e destinato a Comuni singoli, associati o Unioni di comuni, attraverso il quale si intendono sostenere strategie complessive di intervento per l'innalzamento della qualità insediativa. Il bando è stato finanziato combinando fondi della CDP e del FSC[5]. I primi sono destinati a politiche di ERS per il recupero o la costruzione di *alloggi di proprietà pubblica* (una inversione di tendenza a favore dell'ERP, dopo che ci si era resi conto che le politiche abitative regionali avevano lasciato pochissimi alloggi di proprietà pubblica, per privilegiare

[5] 30 milioni provengono dai Fondi sviluppo e coesione e 6.,5 milioni circa sono risorse della Cassa depositi e prestiti SGR.

formule di convenzionamento a riscatto). Il secondo canale di finanziamento è invece rivolto alla realizzazione o riqualificazione di opere pubbliche o di pubblica utilità. Sono 11 i Comuni[6] che hanno richiesto risorse CDP, tutti ammessi al finanziamento tranne 1, di cui 5 con riserva dovuta alla necessaria verifica della fattibilità tecnica degli interventi[7].
È ancora prematuro trarre un bilancio da un programma che ha visto approvata la graduatoria finale dei Comuni ammessi al finanziamento solo nel dicembre del 2018. Per ora si può dire che, nonostante i fondi destinati nello specifico all'edilizia pubblica fossero molto più ridotti di quelli FSC per la rigenerazione urbana, nondimeno la componente di politiche abitative dentro ai progetti sembra avere giocato un ruolo determinante per la valutazione delle proposte (tutti i primi cinque progetti presentano una consistente parte di finanziamento CDP), soprattutto per il fatto che tale opportunità ha caratterizzato le proposte provenienti dai Comuni maggiori. Per contro, ad una prima scorsa dei contenuti specifici delle proposte presentate, sembra che la parte di risorse CDP per le politiche abitative sia stata destinata in alcuni casi a sbloccare cantieri fermi e sostenere gli operatori del mercato edilizio che ne erano titolari (è questo sicuramente il caso di Comacchio, Maranello, Bagnacavallo, già avviati con i PRUACS e i PIPERS, ma che erano andati incontro ad una fase di attuazione lunga e difficoltosa).

Infine, la nuova stagione della rigenerazione urbana, per come è esemplificata dai contenuti di questo ultimo bando, ha abbracciato ormai un approccio totalmente qualitativo nel definire i propri criteri di valutazione e gli aspetti meritori dei progetti presentati; tutto questo a fronte di temi (come si diceva in apertura) caratterizzati ancora da un'estrema incertezza definitoria. La Regione, in queste ultime esperienze, sembra quindi avere abbandonato del tutto qualunque aspirazione a formulare parametri prestazionali, ad estrarre elementi normativi e a dare continuità alle esperienze della programmazione regionale attraverso la finalizzazione dei risultati all'elaborazione di metodi valutativi, di indicatori o anche solo di una disciplina normativa che possa risultare trasferibile nella pratica ordinaria. Sembra avere prevalso una strategia più adatta al riconoscimento delle singolarità degli interventi e alla loro capacità di operare un risarcimento dei luoghi, dall'interno di un'ottica strettamente identitaria di reciprocità tra contesto locale e progetto (Crespi, 1985: 200-202).

## 3 | Alcune manifestazioni di devianza nelle politiche abitative locali

Pur con le criticità e i limiti precedentemente riportati, le esperienze regionali in tema di politiche abitative e riqualificazione/rigenerazione urbana presentano una indubitabile ricchezza e diversità, tanto da porle in prospettiva quale oggetto di uno studio comparativo che da queste provi ad estrarre "i termini di correlazione di risultati differenti" (Tarrow, 1979: 23). L'aspetto critico che invece emerge in modo più evidente da questa prima indagine è nel fatto che tra una generazione e l'altra di programmi non sembrano riscontrabili una regia coerente o una continuità nelle politiche pubbliche; questo ha penalizzato soprattutto il versante del progetto abitativo, che ha maggiore necessità di una "cumulazione interdisciplinare di risultati" (Bagnasco, 1977: 16).
Tale elemento distorsivo, poi, emerge con ancora maggiore evidenza da alcune recenti iniziative comunali in tema di edilizia residenziale pubblica e sociale, la cui singolarità e occasionalità sembrano motivo di attenzione.
Il recente progetto "1000 case per Bologna", avviato con un protocollo d'intesa tra il Comune e l'ACER (l'azienda casa regionale), sembra poco orientato alla programmazione e più concentrato nel trovare alcune applicazioni esemplari su immobili anche molto diversi tra di loro (per ubicazione, origine, potenzialità d'uso, relazioni di prossimità, nonché effettiva priorità di intervento). Anche in questo caso, la rigenerazione urbana entra come linea d'azione generale per guidare il programma, ma non è chiaro quali garanzie possa dare se applicata a situazioni così eterogenee.
All'interno di questo programma vengono anche incorporate formule di edilizia abitativa che l'amministrazione comunale ha assunto negli ultimi anni come modelli sperimentali per portare avanti alcuni interventi campione, nei quali si combinano rigenerazione urbana e politiche per la casa. È la formula del *co-housing* (che l'amministrazione ha formalmente reso parte costitutiva delle proprie strategie per l'abitazione, grazie ad un recente articolo inserito nel Regolamento urbanistico-edilizio che ne incentiva la realizzazione) a rappresentare attualmente un riferimento di bandiera nelle attuali proposte del Comune. La cosa andrebbe considerata con molta più circospezione, non tanto per l'ambiguità che le

[6] Comuni di Bologna, Campogalliano, Parma, Maranello, Boretto, Fanano, San Polo d'Enza, Mordano, Bagnacavallo, Carpi, Comacchio.
[7] Comuni di Boretto, Fanano, San Polo d'Enza, Mordano, Bagnacavallo, Carpi.

formule del co-housing presentano e che la dottrina ha già messo ampiamente in luce (Chiodelli, 2010: 18-20), quanto per il banale fatto che le prime esperienze fatte a Bologna (di *co-housing* pienamente finanziato con fondi pubblici) presentano, a causa dell'esemplarità che caratterizza i manufatti interessati dall'intervento (edifici di valore storico e in zone di pregio) costi unitari che sono quasi il doppio dell'edilizia sociale ordinaria.

Anche in questi casi, visto che alle iniziative di *co-housing* pubblico si congiungono strategie di rigenerazione urbana e del patrimonio pubblico (come nel caso delle realizzazioni di "Porto 15" e "Villa Salus", quest'ultima non è un co-housing, ma una residenza sperimentale con funzioni accessorie), una disamina separata dei fattori che attengono all'uno o all'altro versante dell'intervento urbanistico potrebbe aiutare a mettere meglio a fuoco i compiti e le priorità, ma soprattutto definire in modo meno ambiguo l'ambito di pertinenza delle politiche abitative quando si trovano intrecciate ad altre strategie.

**Riferimenti bibliografici**


Bagnasco A. (1977), *Tre Italie*, Il Mulino, Bologna.

Breccia U. (1980), *Diritto all'abitazione*, Giuffré Editore, Milano.

Chiodelli F. (2010), *Enclaves private a carattere residenziale: il caso del co-hoousing*, in Rassegna italiana di sociologia, n. 1, pp. 1-23.

Crespi F. (1985), *Le vie della sociologia*, Il Mulino, Bologna.

Ferrera M. (2006), *L'analisi delle politiche sociali e del* welfare state, in Id. (a cura di), *Le politiche sociali*, Il Mulino, Bologna, pp. 11-54.

Ferretti M., Magnano G. (2013), *"Sharing" Comune di Torino: housing sociale innovativo*, in Facility Management Italia, n. 21, pp. 26-36.

Plebani F. (2011), *Housing sociale e futuro delle politiche abitative*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, Fascicolo 3.

Storto G. (2019), *Il destino incerto dell'edilizia residenziale pubblica*, in Territorio, n. 88, pp. 29-35.

Tarrow S. (1979), *Tra centro e periferia*, Il Mulino, Bologna.


**Riconoscimenti**


Si ringraziano per il fondamentale aiuto i colleghi della Regione Emilia-Romagna: Cristina Bacchini, e Luciano Vecchi per avere reso disponibile la documentazione sulla quale si è potuta impostare questa prima fase della ricerca. Marcella Isola ha dato alcuni fondamentali suggerimenti nel corso della ricerca

# Il frazionamento degli alloggi di edilizia residenziale pubblica a Roma come risposta alla domanda abitativa

**Federico De Matteis**
Università degli Studi dell'Aquila
Dipartimento di Ingegneria Civile, Edile-Architettura e Ambientale
Email: *federico.dematteis@univaq.it*

**Maria Rosaria Guarini**
"Sapienza" Università di Roma
Dipartimento di Architettura e Progetto
Email: *mariarosaria.guarini@uniroma1.it*

**Luca Reale**
"Sapienza" Università di Roma
Dipartimento di Architettura e Progetto
Email: *luca.reale@uniroma1.it*

**Abstract**
L'emergenza casa rappresenta a Roma uno dei temi più urgenti ed improrogabili. La crescita urbana degli ultimi decenni, unita alla speculazione edilizia che ha caratterizzato la trasformazione del territorio romano, ha inasprito il fenomeno della povertà abitativa. Accanto ad un progressivo indebolimento dell'edilizia residenziale pubblica e all'invecchiamento del suo stock edilizio, si registra il paradossale sottoutilizzo degli alloggi, dovuto alle dinamiche demografiche attuali che vedono un disallineamento tra la consistenza del patrimonio residenziale, la normativa vigente e le domande dell'utenza. Attraverso una strategia di "intensificazione d'uso" del patrimonio abitativo – economicamente sostenibile e senza alcun consumo di suolo – si mira alla rigenerazione dello spazio architettonico e dell'assetto demografico del patrimonio residenziale pubblico. Le ricadute positive sono evidenti: la "duplicazione" di buona porzione dello stock abitativo comunale potrebbe produrre una notevole quantità di nuovi alloggi, rilanciando la dimensione pubblica della città. L'operazione è indipendente dalla scala di intervento: può costituire un metodo valido per un quartiere come per un singolo edificio o un solo appartamento. Il frazionamento, operando attraverso semplici ristrutturazioni edilizie che non incidono sull'involucro esterno, sulla struttura portante, sugli impianti tecnici o sugli spazi comuni degli edifici, è tecnicamente agile e potrebbe ridare fiato alle piccole e medie imprese edili che maggiormente hanno sofferto la crisi economica.

**Parole chiave:** social housing, architecture, urban regeneration, inclusive processes

## 1 | Abitare pubblico a Roma: problematiche sociali e risposta architettonica

Le problematiche dell'edilizia residenziale pubblica a Roma hanno assunto, in anni recenti, proporzioni spesso drammatiche, legate alla scarsa manutenzione di molti complessi realizzati nel corso del Novecento, nonché alla crescita di fenomeni di esclusione e marginalizzazione sociale sfocianti, non di rado, in conflitti di notevole entità[1]. Oltre a queste emergenze "visibili", una meno apparente è legata alla gestione e assegnazione degli alloggi: come ha sottolineato Puccini (2016), graduatorie elaborate su bandi ormai "antichi" non riescono ad esaurirsi, non soltanto a causa dell'insufficiente disponibilità di stock residenziale, bensì anche per il notevole disallineamento tra la conformazione di tale patrimonio e la composizione demografica degli utenti attuali e potenziali. Uno dei problemi centrali, dunque, consiste nella necessità di razionalizzare l'intera filiera della casa pubblica a Roma, azione che non coincide con i molti grandi interventi di riqualificazione dei complessi residenziali unitari più volte proposti ma solo raramente attuati. Se l'intervento sui quartieri realizzati attraverso i vari programmi del secolo scorso potrebbe senz'altro incidere in maniera positiva non solo sulla qualità della vita dei residenti, ma anche sui comparti urbani circostanti, occorre purtroppo constatare che il soggetto pubblico non dispone, di fatto, della capacità di avviare tali operazioni di ampia scala, e investe le scarse risorse per tamponare le situazioni di emergenza o, nella migliore delle ipotesi, nella manutenzione ordinaria.

[1] Ultimo in ordine di tempo il caso delle proteste nel quartiere romano di Torre Maura, v. Monaco L. (2019), "Roma, rivolta a Torre Maura: rabbia contro l'arrivo dei rom. E il Campidoglio li ricolloca", in *La Repubblica*, 2 aprile, https://roma.repubblica.it/cronaca/2019/04/02/news/roma_tensioni_a_torre_maura_residenti_contro_i_rom-223127493

Un'interessante ipotesi alternativa consiste, per lo specifico caso romano, nell'intervento a piccola scala sugli alloggi di proprietà dell'Amministrazione comunale. Tale patrimonio, di notevole consistenza, più che far parte dei grandi complessi residenziali unitari è distribuito in una vasta galassia di fabbricati sparsi nell'intero territorio della città, dalle aree più centrali a quelle periferiche (De Matteis, Guarini, Reale, 2016: 46) (Fig. 1). Gli alloggi di proprietà pubblica, pertanto, si trovano spesso mescolati con quelli privati, dando vita ad una mescolanza che, di fatto, previene la problematica dell'omogeneità sociale proponendo un modello di *mixed tenure*. Se da un lato questa particolarità limita le opportunità di riqualificazione complessiva dei fabbricati, dall'altro potrebbe rendere più agili gli interventi su piccola scala, data la possibilità di agire in maniera puntuale, rivalutando gli alloggi singolarmente o a piccoli gruppi invece che avviare grandi cantieri gravati da una maggiore inerzia organizzativa e finanziaria.

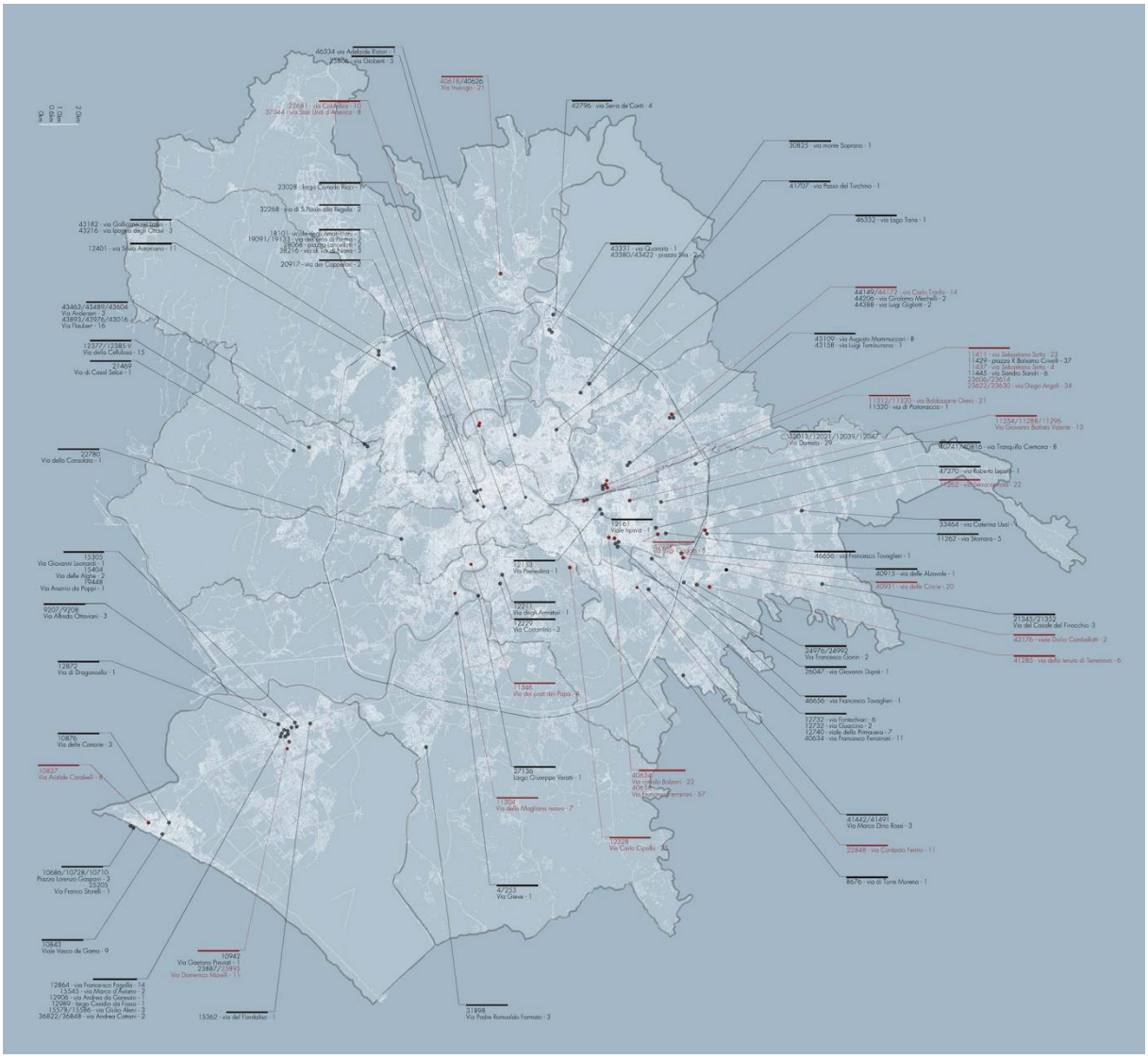


*Figura 1* | Distribuzione del patrimonio residenziale di proprietà di Roma Capitale nel territorio metropolitano.
Fonte: De Matteis, Guarini & Reale 2016

Una notevole porzione di questi alloggi è di ampie dimensioni, quindi sovradimensionati rispetto alla composizione media dei nuclei di utenti presenti nelle graduatorie di assegnazione di Roma Capitale (De Matteis, Guarini & Reale, 2016: 40). Inoltre, molte tipologie sono mal congegnate, non pensate per ottimizzare le qualità degli spazi interni attraverso impianti architettonici accuratamente misurati, cosa che spesso accade, pur nella limitatezza delle risorse e nelle ridotte dimensioni, nei migliori complessi residenziali pubblici. Qui si ravvisa chiaramente l'istanza, da parte dei progettisti, di massimizzare la rendita fondiaria, moltiplicando il numero di alloggi serviti dai vani scala, allungando i percorsi distributivi, costringendo spesso le abitazioni ad affacci esterni ridotti, su angoli interni, privi di adeguata ventilazione ecc.

L'articolazione tipologica d'impianto limita anche il potenziale di trasformazione per questi alloggi: in molti casi, infatti, risulta pressoché impossibile attuare una riconfigurazione degli spazi abitativi, in mancanza di sufficienti superfici esposte verso l'esterno.
Complessivamente, queste problematiche rendono intrasformabile una quota di alloggi che supera il 10%: al di fuori di interventi di riqualificazione che investano gli edifici nel loro complesso, proponendo una revisione generale del sistema distributivo, questi difetti sono difficilmente emendabili, soprattutto perché derivanti da una ridotta flessibilità dell'impianto originario.
Nonostante queste limitazioni, in una porzione consistente del patrimonio si ravvisano condizioni tali da renderne attuabile la trasformazione: l'avvio di un regolato processo di frazionamento consentirebbe di incrementare il numero di alloggi disponibili per l'assegnazione, senza ricorrere alla realizzazione di nuovi interventi ed evitando pertanto ulteriore consumo di suolo. Inoltre, l'implementazione di questo programma potrebbe configurarsi come volano per l'economia delle moltissime piccole imprese edili che sono state più fortemente colpite dalla crisi del settore.
Questo tipo di operazione può condurre a esiti positivi su vari piani. Al di là del risultato − già di per sé rilevante − di aumentare la disponibilità di alloggi a fronte dell'emergenza abitativa, si può considerare anche la necessità di un aggiornamento funzionale del patrimonio, dato che comunque questo risale in gran parte a più di 20 anni fa e non è mai stato sottoposto ad un adeguato intervento in questo senso. Nell'ottica di una trasformazione "etica" dell'idea stessa di "casa popolare" − da alloggio dato a titolo gratuito o quasi a nuclei che ne usufruiranno a vita, a una condizione di soluzione transitoria o comunque limitata ad un principio di rotazione – gli alloggi rivisti devono poter comunque rispondere in maniera più efficace ad una sempre più forte diversificazione dei loro abitanti. Ciò potrà avvenire, chiaramente, solo attraverso una revisione del modello "politico" di assegnazione e gestione degli alloggi, capace di essere improntato, allo stesso tempo, su un principio di equità e sulla legittima necessità di dare una risposta il più possibile estesa ad un fenomeno di bisogno abitativo molto diffuso.

## 2 | L' "intensificazione d'uso" attraverso il frazionamento

Dalla graduatoria del Dipartimento Politiche Abitative del Comune di Roma, resa nota a dicembre 2018, risultano idonee all'assegnazione di un alloggio popolare circa 12.500 famiglie. Oltre la metà di questi "nuclei familiari" (il 52%) è composto da una o due persone, mentre gli alloggi a disposizione sono prevalentemente di ampie metrature. Il rischio è che molti aventi diritto, in lista di attesa da anni, restino senza casa, perché mancano alloggi di piccole dimensioni a loro "assegnabili"[2]. Anche l'Unione Inquilini invita ad avviare il frazionamento degli alloggi e l'impiego del patrimonio inutilizzato, anche attraverso pratiche di "autorecupero". L'emergenza abitativa è giunta ad una situazione di stallo che ad un primo sguardo parrebbe insormontabile, soprattutto in un contesto complesso ed eterogeneo come quello del territorio di Roma Capitale. Per affrontare con il necessario rigore la questione può essere utile fare alcune premesse: per prima cosa occorrerebbe superare la logica emergenziale. Parlare di emergenza presenta come non risolvibile il problema, se invece ci si fermasse ad analizzare il tema con maggiore distacco e di prospettiva, si riuscirebbero ad isolare gli elementi di criticità e le effettive dimensioni del problema della casa pubblica, che in Italia è ormai da considerare strutturale da molti anni, non più riconducibile ad una congiuntura sociale o economica.
Il secondo aspetto da sottolineare è invece di tipo meramente quantitativo: per definire le dimensioni della questione e prefigurarne una soluzione occorre partire dall'effettiva consistenza dei dati, e i numeri attestano che gli alloggi di edilizia pubblica sono tutto sommato adeguati − vi è tutt'altro che un'emergenza − andrebbero semplicemente razionalizzati. Roma dispone infatti di un patrimonio abitativo di 76.328 alloggi pubblici (tra patrimonio del Comune, 28.383, e patrimonio ATER, 47.945), che costituiscono il 6% del totale delle abitazioni della città[3]. L'urgenza dunque non richiede di realizzare nuovi alloggi ma nel gestire in modo più efficace quelli esistenti (a partire dalla manutenzione degli immobili e dalla regolarizzazione dei requisiti di accesso) e soprattutto nell'ottimizzazione dell'uso del patrimonio. A Roma ci sono 100.000 alloggi sfitti, ma l'ISTAT non conteggia i fitti non regolari, che i sindacati di settore stimano in altri 50.000.[4]
Per i motivi di natura demografica sopracitati, il tasso di sottoutilizzo di tutto lo stock abitativo romano è

[2] Sina, Y. (2019), "Case popolari, boom di single in attesa e alloggi troppo grandi: 'Qualcuno rischia di aspettare per sempre'", in *RomaToday*, 7 gennaio, http://www.romatoday.it/politica/case-popolari-analisi-gradutoria.html
[3] Puccini E. (2018), "Quante sono le case popolari a Roma? diamo i numeri…", in *Osservatorio Casa Roma*, 26 febbraio, https://osservatoriocasaroma.com/2018/02/26/1-2-quante-sono-le-case-popolari-a-roma-diamo-i-numeri/
[4] Puccini E. (2018), "Roma, la casa e l'emergenza abitativa che non c'è…", in *Osservatorio Casa Roma*, 12 aprile, https://osservatoriocasaroma.com/author/enpuccini/page/2/

molto forte, pari a circa il 50% per il patrimonio abitativo privato e del 70% per quanto riguarda l'ERP (Cresme, 2012: 59).
Il terzo elemento di criticità è legato all'oggettivo processo di disinvestimento che lo Stato ha portato avanti in questi decenni, aggravato da provvedimenti quali la fine dei fondi Gescal (1963-1998), nonché l'abolizione della tassa sulla prima casa. Questo è un dato incontrovertibile che genera una situazione di concreta emergenza: oggi in Europa in media il 9% delle risorse pubbliche è destinato al finanziamento delle locazioni, in Italia si raggiunge appena il 3%.
La soluzione all'emergenza abitativa è quindi prima di tutto legata ad una scelta politica, dato che ci troviamo di fronte ad un sostanziale orientamento a non affrontare seriamente il problema della casa. Emergono tuttavia anche ostacoli di tipo urbanistico e legislativo: occorrerebbe ad esempio ampliare − entro determinati limiti − la possibilità di frazionamento agendo sulle NTA del PRG, istituendo una procedura amministrativa *ad hoc* ove non sia possibile servirsi di quella ordinaria, ripensare in maniera più attuale e flessibile l'intero *corpus* normativo sulla casa, improntato ancora su leggi risalenti agli anni '60 e '70.
La recente Legge Regionale sulla Rigenerazione urbana (L.R. Lazio 7/2017) ha tra le sue finalità l'incentivo alla razionalizzazione del patrimonio edilizio e, più in generale, la qualificazione della città esistente, attraverso l'aumento delle dotazioni territoriali pubbliche o il potenziamento di quelle già disponibili.[5] Quest'impostazione apre nuove prospettive, che integrate a strumenti di limitazione dei costi (come l'utilizzo del buono-casa in sostituzione del pagamento del canone dei residence), potrebbero inaugurare una nuova stagione di realizzazione di alloggi pubblici, in particolare attraverso le operazioni di frazionamento.
La strategia individuata prevede quindi la "moltiplicazione" del patrimonio di edilizia pubblica attraverso il meccanismo di frazionamento degli alloggi di ampie superfici. Il metodo proposto prende le mosse da un ragionamento che qui riassumiamo:

- Roma dispone di un considerevole patrimonio residenziale;
- il tasso di sottoutilizzo di tale stock abitativo è altissimo;
- una gran parte di tale patrimonio è costituito da alloggi di grande taglio (il 40% ha superficie maggiore di 90 mq);
- la grande maggioranza dei richiedenti in graduatoria è invece composta da nuclei familiari piccoli e *single*, ai quali per legge non si possono assegnare alloggi grandi.

Il modo più rapido ed efficace per risolvere questo disallineamento tra domanda e offerta è quello del frazionamento degli alloggi sfitti o che si vanno liberando con l'aggiornamento delle graduatorie; i frazionamenti sono progettati attraverso la formulazione di ipotesi alternative di intervento, tecnicamente possibili ed economicamente sostenibili.
La strategia del frazionamento contrasterebbe inoltre la perdita di densità ed "intensità" urbana, processo tipico della "città pubblica" e particolarmente evidente in una città come Roma. Il pesante sottoutilizzo del patrimonio abitativo provoca infatti una fragilità delle comunità insediate e impedisce l'attivazione di servizi primari fondamentali (asili nido, negozi di vicinato, ufficio postale, farmacia). I frazionamenti innescherebbero invece un salutare processo di densificazione, invisibile sul piano della morfologia urbana, ma allo stesso tempo immediatamente efficace sul piano demografico, relativamente economico e che non comporterebbe alcuna nuova urbanizzazione. L'operazione produrrebbe dunque un'opportuna intensificazione d'uso e di spazio (più alloggi nello stesso volume già esistente), un incremento tangibile della vitalità urbana e del *mix* sociale e demografico.
I frazionamenti inoltre non necessitano rotazione degli alloggi, spostamento degli abitanti in strutture temporanee magari distanti dal quartiere (con problemi di discontinuità scolastica per i minori, sradicamento degli abitanti da comunità consolidate, ecc.), ma insistono su alloggi che sarebbero vuoti (e non assegnabili) e quindi probabilmente soggetti al rischio di occupazione (a Roma la media è di tre strutture occupate al giorno). Il metodo del frazionamento, attraverso semplici operazioni di ristrutturazione edilizia che non interessano gli spazi comuni e condominiali, non coinvolgono l'involucro esterno, né la struttura portante o gli impianti tecnici comuni, risultando quindi un provvedimento tecnicamente "agile", pratica già diffusa nel patrimonio privato.
Si prova dunque ad immaginare che in futuro il patrimonio abitativo pubblico, che è un bene di tutti, torni ad essere considerato un tessuto vivo e in trasformazione, non congelato in una condizione di degrado, o peggio di lenta decadenza; una risorsa, dunque, prima che un problema, in grado di adattarsi nel tempo ai

[5] Legge Regionale n. 7 del 18/07/2017, "Disposizioni per la rigenerazione urbana e per il recupero edilizio", pubblicata nel S.O. n. [3] al B.U.R. n. 57 del 18/07/2017.

cambiamenti demografici della società, ma anche alla modificazione degli usi degli spazi abitativi da parte della popolazione.

**3 | Sostenibilità tecnica finanziaria economica e procedurale**

Roma Capitale, come anche gli altri Enti pubblici proprietari di immobili di edilizia residenziale pubblica, per adottare una strategia efficace e sistematica di "intensificazione d'uso" di quella parte del loro patrimonio costituito da alloggi sfitti o non assegnati dovrebbe procedere con un approccio operativo strutturato e non occasionale nel frazionamento di tali alloggi.

A tal fine occorre adoperare una procedura progettuale valutativa multidimensionale e multidisciplinare, adatta ad accertare secondo precisi criteri la frazionabilità degli alloggi e a formulare ipotesi alternative di ristrutturazione edilizia fattibili e sostenibili, che nell'operazione di riqualificazione funzionale tengano conto anche delle esigenze delle famiglie assegnatarie, oggi per la maggior parte costituite da single, anziani, giovani coppie, con uno, raramente con due figli, che necessitano di una abitazione di taglio medio-piccolo. Nel contempo, è necessario ribadire che non tutti gli alloggi sovradimensionati rispetto alla composizione dei nuclei di utenti hanno un potenziale di trasformazione tale da permettere un adeguato frazionamento. Inoltre, nel frazionamento possono essere adottate soluzioni tipologiche differenziate e combinate di articolazione degli spazi interni degli alloggi: esaminando alcune *best practice* europee relative ad interventi di edilizia residenziale pubblica (De Matteis, Guarini & Reale, 2016) risulta che per alloggi di taglio medio-piccolo siano preferibili soluzioni tipologiche non solo di "tipo tradizionale" (zona notte e zona giorno nettamente distinte e separate), più adatte ad accogliere nuclei familiari con più di due persone o anziani, ma anche "open space" (spazio unico, in cui zona notte e zona giorno coesistono e si fondono, o sono separati solo da divisori mobili), o a "nucleo funzionale (nucleo di servizi in posizione baricentrica, intorno al quale vengono disposti i vari ambienti con o senza divisori mobili), più adatte a giovani coppie o a portatori di handicap. Infine, l'Amministrazione potrebbe procedere all'implementazione in tempi e con investimenti contenuti solo adottando un processo di frazionamento regolato da un approccio valutativo che porti a definire elementi e modalità operative strutturate, da utilizzare come prassi quando si intenda procedere alla riqualificazione funzionale degli immobili.

Proceduralmente, occorre innanzitutto rilevare, esaminare e valutare la presenza di alcune condizioni generali che rappresentano quei necessari requisiti (criteri di frazionabilità/vincoli progettuali) a scala di edificio e di alloggio per individuare quali possano essere effettivamente frazionabili. Per giungere alla mappatura degli edifici e degli alloggi effettivamente frazionabili risulta opportuno esaminare aspetti inerenti, a scala di:

- edificio: la tipologia edilizia, rapporti volumi pieni/vuoti, la conformazione degli spazi di collegamento e distribuzione verticali e orizzontali, ed eventualmente anche la presenza nel medesimo edificio di un certo numero di alloggi con Su > 100 mq;
- di alloggio: la configurazione planimetrica *ante operam* di ogni appartamento rispetto: i) assenza di murature portanti interne per poter avere una maggiore flessibilità nella modulazione del frazionamento; ii) quantità e dislocazione delle finestre tali da consentire, *post operam*, il doppio affaccio e il rispetto di quei dimensionamenti minimi indicati dalla normativa inerenti gli alloggi; iii) articolazione e dimensione degli spazi e delle pareti divisorie interne dell'immobile tali da permettere di eseguire il "minimo intervento" di demolizione/ricostruzione, di tramezzi, impianti tecnici per realizzare le soluzioni tipologiche identificate come più adeguate.

In questa fase la redazione di una scheda per ciascun alloggio (Fig. 2), che permetta di rilevare e valutare la sua conformazione e il suo stato di conservazione, la presenza o l'assenza dei requisiti sopra descritti e, in larga massima, le scelte distributive che è possibile adottare nonché il tipo di lavorazioni da realizzare, consente anche di avere un quadro di insieme delle principali categorie di lavorazioni da realizzare. In tal modo risulta possibile elaborare, sulla base del prezziario regionale, un capitolato e un elenco prezzi di riferimento unitario per l'implementazione degli interventi, nonché una prima stima sommaria sul costo di realizzazione di ciascun intervento.

L'Amministrazione può così avere un quadro chiaro sul numero, la localizzazione degli alloggi sui quali intervenire nonché sulle tempistiche di avvio degli interventi, procedendo quindi alla loro programmazione.

In fase di progettazione, lo sviluppo in dettaglio delle soluzioni da adottare nel frazionamento di ogni alloggio deve essere effettuato controllando la fattibilità delle scelte tipologiche e distributive individuate (verifica della frazionabilità) applicando criteri di tipo: i) normativo: rispetto del rapporto aeroilluminante di 1/8, della superficie minima per i frazionamenti, delle dimensioni minime degli ambienti, ecc.; ii) impiantistico: posizionamento dei nuovi servizi in corrispondenza o vicinanza di quelli esistenti; iii)

architettonico: individuazione della migliore disposizione interna degli ambienti e degli arredi. Nel rispetto dei vincoli progettuali per ogni unità abitativa è opportuno siano elaborate due alternative progettuali di frazionamento per permettere di confrontare una soluzione tutta di tipo "tradizionale", con una mista fra tradizionale, open space o nucleo funzionale, al fine sia di poter individuare più soluzioni per la distribuzione interna capaci di rispondere a diversi bisogni dei destinatari, sia per effettuare un confronto sulla spesa da affrontare (Fig. 3).

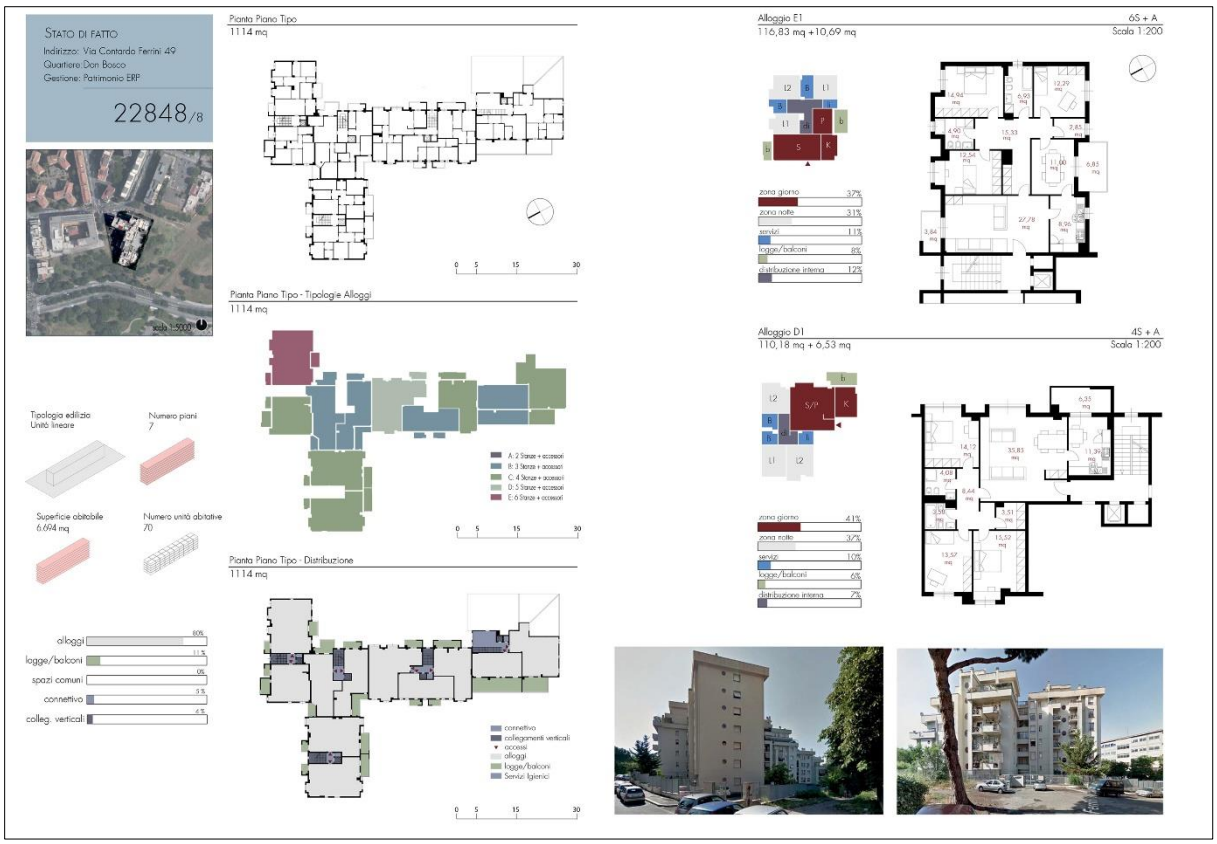



*Figura 2* | Scheda di analisi per un alloggio.
Fonte: De Matteis, Guarini & Reale 2016

La stima del valore di costo di costruzione e di costo complessivo di realizzazione di ogni intervento va quindi elaborata con riferimento al quadro omogeneo e confrontabile di lavorazioni (e dei relativi prezzi unitari) e alle due alternative progettuali di intervento.
L'applicazione sperimentale di questa metodologia su un campione di immobili (600) di edilizia residenziale pubblica di proprietà di Roma Capitale (De Matteis, Guarini & Reale, 2016) ha permesso di evidenziare che con la nuova articolazione degli alloggi considerati frazionabili (417) si potrebbe soddisfare la domanda abitativa di 834 nuclei familiari, cioè del 12% delle famiglie (7.197) aventi diritto all'assegnazione dell'alloggio ERP secondo la graduatoria del 2012. Inoltre, è stato possibile effettuare una stima sommaria dei costi parametrici di intervento ed esprimere alcune prime valutazioni sui benefici e i costi connessi ad un'azione di frazionamento. Per realizzare gli interventi di recupero funzionale sugli alloggi frazionabili considerati, l'Amministrazione dovrebbe preventivare una spesa che può essere stimata in poco più di 21.000.000 €, cifra certamente inferiore a quella che sarebbe necessaria per realizzare un nuovo insediamento con un numero analogo di alloggi (stimabile, in base dei limiti di costo di costruzione per l'edilizia residenziale pubblica sovvenzionata della Regione Lazio[6], in circa 43.000.000 €). La realizzazione di un nuovo insediamento inoltre comporterebbe consumo di suolo, costi e tempi certamente più lunghi di realizzazione, legati allo svolgimento delle procedure amministrative per l'acquisizione dell'area, di concessione e urbanizzazione, di appalto per la realizzazione dei lavori e di agibilità.

[6] I limiti di costo per l'edilizia residenziale pubblica sovvenzionata della Regione Lazio sono indicati nell'allegato A della DGR n° G01791 del 19/02/2014.

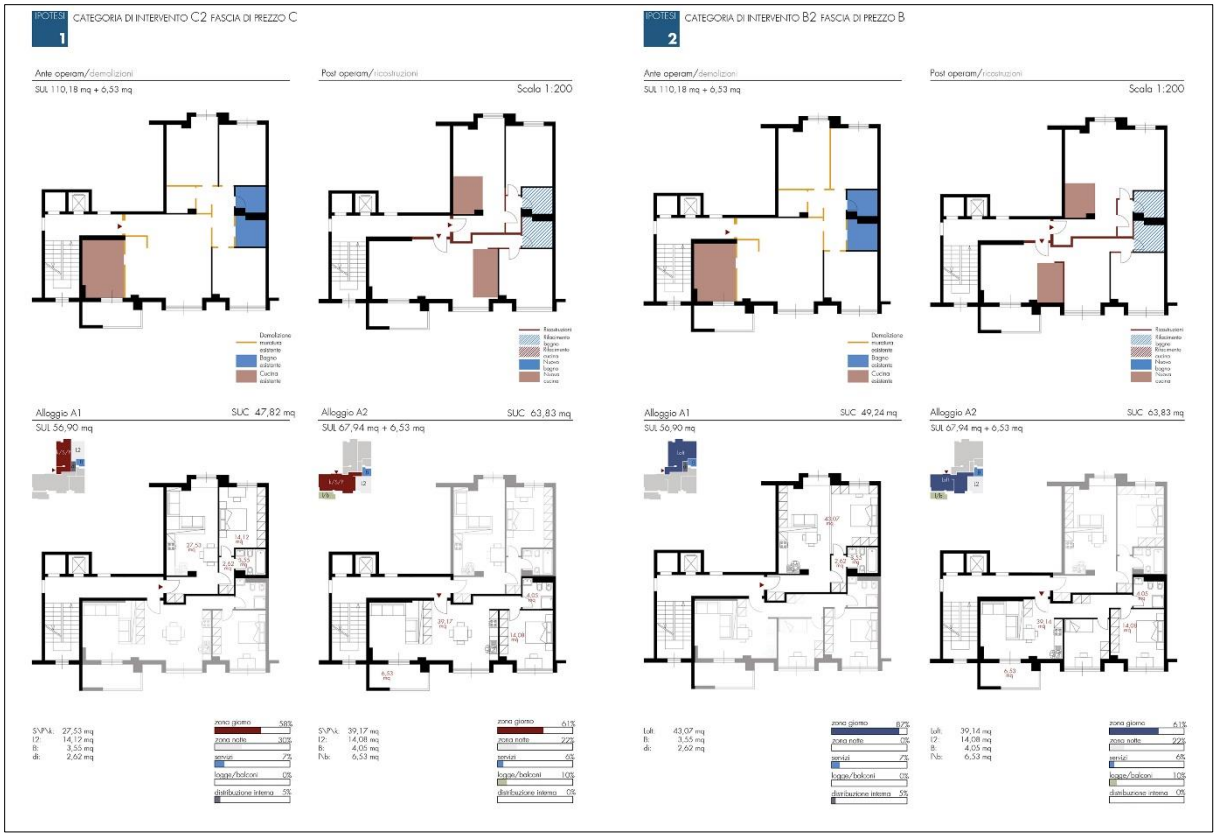



*Figura 3* | Doppia ipotesi di frazionamento di un alloggio.
Fonte: De Matteis, Guarini & Reale 2016

## 4 | Conclusioni

In conclusione, possiamo osservare che l'ipotesi di istituire una procedura amministrativa espressamente dedicata al frazionamento degli alloggi di proprietà pubblica può mettere a sistema diverse esigenze, evitando di avviare iniziative che, allo stato di fatto, si ravvisano come impossibili nel contesto romano contemporaneo. Le inevitabili difficoltà collegate a tale iniziativa, come ad esempio la necessità di individuare delle soluzioni temporanee per gli utenti i cui alloggi vengono ristrutturati, rappresentano ostacoli non insormontabili e certamente minori rispetto a quanto si verificherebbe nel caso di interventi di nuova realizzazione. Il risparmio in termini economici e di tempi, nonché la maggiore razionalità sul piano urbanistico, può configurare il piano dei frazionamenti come una pratica potenzialmente virtuosa, estensibile anche ad altre amministrazioni proprietarie di edilizia residenziale pubblica.

## Riferimenti bibliografici

CRESME (2012), *Roma, la domanda di abitazioni. Dimensioni, qualità e scenari*, Roma.

De Matteis F., Guarini M.R., Reale L. (a cura di) (2016), *Roma cerca casa. La ridefinizione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica come risposta alla domanda abitativa*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna.

Puccini E. (2016), "La razionalizzazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica", in De Matteis F., Guarini M.R., Reale L. (a cura di), *Roma cerca casa. La ridefinizione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica come risposta alla domanda abitativa*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna, pp. 13-19.

# Un chilometro di case.
# La riqualificazione in corso del quarto piano di Corviale a Roma

**Caterina Francesca Di Giovanni**
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa
CIES – Centro de Investigação e Estudos de Sociologia
Email: *cfdgi@iscte-iul.pt*

**Abstract**
Chi si interessa di edilizia residenziale pubblica a Roma, e non solo, si sarà certamente imbattuto in Corviale per motivi di lavoro, studio o per semplice curiosità personale. Questo perché il gigantesco complesso di alloggi ERP nella periferia Sud-Ovest di Roma rappresenta un esempio architettonico e urbanistico controverso nello scenario romano e nazionale. Nel progetto originario del 1972, il piano libero o quarto piano − in realtà corrisponde al 3°,4°,5° piano dell'edificio − doveva contenere servizi e spazi collettivi, ma fu sin da subito occupato, generando degrado architettonico e conflitti sociali. Attraverso questo articolo si vuole mettere in evidenza la modalità di esecuzione del progetto di riqualificazione, esito di un Contratto di Quartiere II, pensato in 10 fasi e di durata massima 5 anni, attraverso i passaggi di spostamento delle famiglie, la demolizione degli alloggi abusivi esistenti e la costruzione delle nuove case popolari. Nonostante derivi da un percorso lunghissimo, è un intervento iniziato da poco − demolizioni iniziate a gennaio 2019 − attraverso il quale è possibile riflettere su opportunità e criticità per l'offerta abitativa romana e per la rigenerazione del quartiere. Sviluppando le tematiche di occupazione, ri-alloggiamento e demolizione della casa, la metodologia adottata è quella dello studio di caso, integrando metodi dell'architettura e delle scienze sociali, tra revisione della letteratura, analisi dei dati, interviste e osservazione partecipante con i soggetti del processo.

**Parole chiave:** social housing, urban regeneration, participation

## 1 | Corviale: un chilometro di case pubbliche

Corviale è una pietra miliare nella storia della costruzione di quartieri residenziali pubblici in Italia e una delle opere architettoniche più discusse nell'ambito dell'urbanistica romana degli anni '70.
Progettato nel 1972 da un gruppo di architetti capeggiati da Mario Fiorentino (1918-1982), Corviale fu realizzato tra il 1973 e il 1982 e sin dall'inizio fu caratterizzato da una vita travagliata, come il fallimento dell'impresa di costruzione che portò al compimento la sola parte residenziale e non i servizi.
Fu pensato, da un lato, come modello di sviluppo abitativo opposto al boom immobiliare degli anni '60 che creò quartieri dormitorio e, dall'altro lato, come un segno che divide la città dalla campagna romana e che frena lo *sprawl* urbano caratteristico di quegli anni.
Con il nome Corviale si identifica l'edificio gigantesco e lo stesso quartiere, che urbanisticamente coincide con il Piano di Zona[1] n. 61 denominato appunto Corviale e che si estende su una superficie di 605.300 mq, situata nella periferia Sud-Ovest di Roma, all'interno del GRA, tra via Portuense e via della Casetta Mattei.
Secondo il progetto originario, l'edificio-città racchiude numeri spaventosi: è lungo quasi 960 metri su un'area di 60 ettari, ha un'altezza di 37 metri ed è formato da 11 piani di cui 8 residenziali, che accolgono 1200 appartamenti circa.
Il complesso architettonico è formato da tre corpi: la stecca longitudinale, un corpo più basso parallelo e un terzo posto a 45°. Il primo corpo è suddiviso trasversalmente da cinque elementi verticali su cui si sviluppano i corpi scala e ascensori, che individuano anche le cinque unità di gestione chiamate lotti.
Al di sotto dei livelli residenziali del primo corpo vi sono due piani inferiori, inclinati nella parte esterna, che ospitano cantine, garage e spazi di distribuzione, costituendo così il basamento dell'intero edificio.
Nel progetto originario gli otto piani superiori residenziali erano interrotti nel mezzo da un "piano libero", destinato a servizi commerciali[2], che separava due tipologie residenziali.
Nei quattro piani superiori troviamo le case a ballatoio, distribuite con gallerie e a cui si accede attraverso i cinque corpi scala principali, mentre i quattro piani inferiori accolgono tipologie in linea, collegate da corpi

[1] I Piani di Zona (PdZ) sono lo strumento fondamentale di programmazione per l'acquisizione di aree per le case popolari e fanno riferimento ai Piani di Edilizia Economica e Popolare (L. n.167, 18 aprile 1962). In particolare Corviale è ricadente nel PdZ n. 61 approvato il 4 aprile del 1975.
[2] Secondo il progetto originario dell'Arch. Mario Fiorentino, il quarto piano era destinato a servizi di interesse comune, quali attività artigianali, studi professionali, negozi e sale condominiali.

scala secondari. Le due tipologie residenziali sono individuabili anche all'esterno dell'edificio attraverso i colori attorno le finestre: blu per le case in linea e rosso per quelle a ballatoio.



*Figura 1* | Particolare della facciata di Corviale. In blu le case in linea e in rosso quelle a ballatoio, suddivise dal piano libero. Sulla sinistra della foto si notano i lavori di demolizione della fase 0 dell'intervento del quarto piano.
Foto dell'autore, scattata il 5 febbraio 2019.

Per vari motivi il modello architettonico non ha funzionato e tante sono state le critiche mosse nei decenni all'edificio di Corviale e all'idea del socialismo utopico, il cui esempio più noto è il Falansterio di Fourier.
Nel corso degli anni è stato oggetto di numerosi interventi, studi universitari e progetti, molti dei quali però rimasti nel cassetto o che hanno ritardato a decollare.
Nella travagliata vita di Corviale c'è stato chi lo voleva abbattere[3], un'ipotesi difficile che includeva molte problematiche tecniche, ambientali e di costo, e chi invece introduceva laboratori di sperimentazione dal basso per comprendere le potenzialità del suo capitale umano e sociale e partire da lì per la sua rigenerazione.
In ogni caso Corviale si afferma come un edificio che possiede una riconoscibilità altissima. Come confermato in un'intervista con Corviale Domani[4], la riconoscibilità dell'edificio è stata sin da subito un elemento caratterizzante: «Corviale ha sempre interessato per il suo valore simbolico. Qua sono venuti in tanti, c'è sempre stato un grande interesse politico. Corviale ha chiamato l'attenzione per diversi motivi: caratteristiche fisiche (edificio lungo quasi un chilometro); forte presenza di associazionismo; investimento pubblico degli anni 80-90[5]. Il brand dell'edificio già c'era, era da trasformare dal negativo al positivo».

## 2 | Il piano libero o quarto piano

Come accennato prima, il quarto piano fu occupato fin da subito terminata la costruzione dell'edificio; così il progetto originario dell'architetto Mario Fiorentino fu stravolto per due elementi principali:

1. gli spazi passarono da servizi collettivi ad abitazioni private (anche se esiste qualche servizio all'interno[6]);
2. da piano libero, percorribile per tutta la lunghezza come una strada interna, risulta aperto soltanto in una parte del primo e secondo lotto, mentre nei restanti il percorso è interamente inaccessibile, anche in presenza di scale che collegavano le due altezze delle sale condominiali (v. Figura 2).

[3] Alcune notizie riportate dai giornali: https://roma.repubblica.it/cronaca/2010/04/26/foto/buontempo_corviale-3641022/1/ https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2004/10/15/abbattere-corviale-fantasie.html

[4] Corviale Domani è un'associazione operativa fin dal 2008 e formata da un gruppo numeroso di associazioni, enti, istituzioni, istituti di ricerca, operatori ed esperti dell'intero Quadrante di Corviale. Sito dell'associazione: http://www.corviale.com

[5] In quegli anni, tanti sono stati i servizi pubblici del municipio XI dislocati a Corviale.

[6] I servizi individuati al quarto piano sono un centro di preghiera, che verrà mantenuto con il nuovo progetto, e alcune attività istituite dagli abitanti quale parrucchiere, drogheria, etc.




*Figura 2* | Particolare dell'interno del quarto piano con i lavori di demolizione iniziati. Le scale che, da progetto originario collegavano diversi livelli nel piano libero, non erano più fruibili perché si trovavano all'interno delle occupazioni. Foto dell'autore, scattata l'11 febbraio 2019.

Come confermato dalle associazioni intervistate nel periodo di ricerca sul campo, il processo di occupazione del piano libero stimolò le discrasie tra assegnatari e occupanti: da un lato, a causa degli allacci abusivi alle reti condominiali, che gravano economicamente sugli assegnatari che pagano le utenze, e, dall'altro, per l'instaurarsi di un *business* di case tra gli occupanti, che traggono profitto con affitti, subaffitti e vendite irregolari, «consolidando un modello illegale nel palazzo», come ha riferito un abitante di Corviale.
Molti sono stati negli anni gli studi e i progetti universitari che si sono interessati alla riqualificazione del quarto piano. Uno di questi è il progetto "Immaginare Corviale" dell'Osservatorio Nomade, che ha realizzato all'interno dell'edificio un laboratorio di sperimentazione che ha coinvolto ricercatori, architetti e artisti che si sono relazionati direttamente con gli abitanti per una riqualificazione partecipativa (Pavel, 2010).
L'occupazione di Corviale può essere letta secondo vari aspetti, ricordando però che le ragioni delle famiglie occupanti oggi possono non essere uguali a quelle delle prime occupazioni. Ciò che li accomuna è il significato dell'occupare per abitare: «occupare vuol dire prendere posto, o meglio, prendere possesso di un luogo, riempire uno spazio, insediarsi (…) rinvia a una forma di mobilitazione e appropriazione e esprime le tensioni di un conflitto sociale nel rivendicare l'abitare come bene primario» (Di Biagi: 2010: 195).
Inquadrata in un contesto più ampio, l'occupazione del quarto piano di Corviale deve essere letta nel contesto delle occupazioni irregolari in Italia. Secondo Federcasa, si tratta di una realtà che interessa 45.000 alloggi pubblici, pari al 6% del patrimonio attualmente gestito. I fattori che alimentano il fenomeno delle occupazioni abusive sono: la perdurante presenza di alloggi sfitti; il disagio economico del contesto sociale; la limitata collaborazione con le autorità preposte all'ordine pubblico e la lunga permanenza degli aggiudicatari delle case popolari che non permette una mobilità dei nuovi utenti. Per prevenire fenomeni di occupazione abusiva è stato recentemente avviato un piano di recupero degli alloggi ERP[7] (Federcasa, 2016).

## 3 | Il Contratto di Quartiere e (finalmente) il suo avvio

La riqualificazione del quarto piano di Corviale deriva dal Contratto di Quartiere[8] II "Programma innovativo in ambito urbano - Ristrutturazione edilizia, con cambio d'uso dei locali del 3°, 4°, 5° piano dell'edificio ERP, località Corviale", approvato con Deliberazioni della Giunta Regionale n. 574 e 922 del 2003.

[7] DL 25 novembre 2015, n. 185 e Legge n. 47/2014, Piano nazionale per il recupero degli alloggi inagibili.
[8] I Contratti di Quartiere ebbero inizio con L. 662/96 (art. 2 comma 63 lett. b) su iniziativa del Ministero dei LL.PP. per favorire l'integrazione territoriale e sociale delle zone in condizioni di degrado urbanistico ambientale. Dopo la prima ondata positiva, vi fu un secondo filone, avviato con L. 21/2001 e D.M. 27.12.2001 e 31.12.2002, con cui furono stanziate le risorse finanziarie e individuate le procedure per l'attuazione dei programmi denominati "Contratti di quartiere II".

L'intervento ha un finanziamento di circa 10 milioni e seicento mila euro[9], suddivisi originariamente in quasi 6 milioni[10] e il resto da un'integrazione di finanziamento approvata con D.G.R. Lazio n. 627/2014.
L'intervento è gestito dall'ATER di Roma attraverso un progetto in fasi, che si sviluppa in trasferimento accompagnato delle famiglie, demolizione delle vecchie case e costruzione delle nuove abitazioni.
La realizzazione delle case segue il progetto esecutivo di TStudio, coordinato dall'architetto Guendalina Salimei e intitolato il "Kilometro verde", che ha avuto una buona diffusione all'esterno[11].
Esito di una gara di affidamento per la realizzazione di 103 alloggi sociali, il progetto sta diventato esecutivo solo adesso, dopo 10 anni, il che rappresenta la maggiore problematicità dell'intervento.
Tuttavia è da menzionare che il forte associazionismo della zona si è manifestato anche in questo caso: l'associazione Corviale Domani ha chiesto che «i ribassi d'asta previsti da bando venissero reinvestiti nel quadrante di Corviale, per supportare l'animazione sociale, la partecipazione civica e altri interventi»[12].



*Figura 3* | Render foto-realistico del progetto di T Studio "Kilometro verde" per la riqualificazione del quarto piano di Corviale. Fonte: http://www.tstudio.net/portfolio/km-verde-riqualificazione-iv-piano-del-corviale-5/

La storia della riqualificazione del quarto piano di Corviale è costituita da una lungaggine burocratica (processo avviato nel 2003, fermato nel 2010[13] e ripreso nel 2014) e da problemi intrinseci del caso.
Tra tutti gli elementi che hanno ritardato il processo vale la pena ricordare:

1. la variante al Piano Regolatore per cambiare il quarto piano da servizi a residenze che è avvenuta solo nel 2006 con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 41;
2. il bando per il progetto esecutivo e l'affidamento dei lavori pubblicato nel 2008 dall'ATER di Roma;
3. il bando speciale per 98 alloggi[14] pubblicato dal Comune di Roma nel 2016.

Era necessario individuare una metodologia per spostare le famiglie, evitando gli sgomberi forzati e consegnare il piano libero all'impresa prima di cominciare i lavori di demolizione e nuova costruzione.
Venne così avviato un periodo di concertazione iniziato nel 2009 con una Conferenza di servizi tra ATER, Comune di Roma e Regione Lazio, e terminato con un tavolo permanente interistituzionale.
Sebbene i nuclei presenti siano di più (secondo l'ultimo censimento tra ATER e Polizia Municipale vi abitano circa 130 aggregati familiari, ma questo numero tende a variare), il bando speciale è per 98 alloggi per un

[9] Dati forniti dall'ATER di Roma durante il lavoro sul campo a febbraio 2019.
[10] Finanziamento congiunto tra fondi del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti e della Regione Lazio.
[11] Il riscontro è stato dato grazie al film "Scusate se esisto" (2014) di Riccardo Milani, chiaramente ispirato alla vicenda.
[12] Come menzionato nell'articolo di Roma Today del 26 gennaio 2017.
[13] Il processo venne sospeso in seguito a una nota dell'assessore alla casa Teodoro Buontempo della giunta regionale Polverini.
[14] Il 30 marzo 2016 con Determinazione Dirigenziale viene approvato il Bando Speciale per l'assegnazione di n. 98 alloggi ERP dell'ATER del Comune di Roma, derivati dall'attuazione del programma sperimentale in ambito urbana denominato Contratto di Quartiere II – località Corviale. Utilizzo della quota di riserva dell'8% destinata agli anni 2015/2016/2017/2018, di cui alla Deliberazione di Giunta Capitolina n. 205/2015.

motivo specifico. Infatti, secondo le Deliberazioni della Giunta Comunale 124/2011 e 24/2012, può essere utilizzato l'8% degli alloggi popolari come quota di riserva del Comune per bandi speciali[15].
Tra i requisiti per partecipare bisognava avere la residenza al quarto piano di Corviale almeno dal 31.12.2015 e i requisiti regionali per l'ammissibilità dell'alloggio ERP, che derivano dalle LR 12/1999 e LR 2/2000.
Tuttavia, per cattiva informazione o volontà di continuare con affari illeciti o per sfiducia nelle istituzioni pubbliche, le domande presentate furono solo 73, di cui 47 vincitori e i restanti 26 esclusi.

### 3.1 | L'intervento in corso

L'esecuzione dei lavori per la riqualificazione del piano libero è coordinata da un cronoprogramma che prevede lo spostamento dei nuclei familiari presenti, la demolizione delle case abusive, la costruzione dei nuovi alloggi e il ri-alloggiamento delle famiglie[16] (questo punto sarà spiegato successivamente).
Il cronoprogramma è suddiviso in 10 fasi (da fase 0 a fase 9) da attuare in 5 anni per la realizzazione di 103 alloggi. All'inizio della fase 5 tutti i 47 nuclei vincitori di bando avranno assegnato un alloggio dentro il quarto piano e i restanti 56 alloggi andranno in disponibilità al Comune di Roma, che provvederà tramite la graduatoria ad affidare le nuove case popolari.
Prima di dare il via al processo è stato eseguito un censimento[17] della fase 0 perché l'ultimo era del 2010 e la situazione poteva essere cambiata. Adesso viene eseguito un censimento fase per fase prima di cominciarne una nuova.
Nel cronoprogramma è visibile la suddivisione dei nuclei in verdi, azzurri e rossi (v. Figura 4): i verdi sono gli "aventi titolo" (per aver vinto il bando speciale del Comune di Roma), gli azzurri sono quelli che non hanno presentato domanda al bando speciale e i rossi sono gli esclusi dal bando.
Il criterio di suddivisione dei nuclei ("aventi titolo" e non) per lo spostamento delle famiglie deriva dalla partecipazione al bando speciale ed è determinante per la loro destinazione (in generale a Corviale o quartieri limitrofi per gli "aventi titolo" e alloggi disseminati in quartieri più lontani per i non). È stata comunque data priorità alla tutela delle fragilità, per esempio garantendo la continuità scolastica per i figli minori.
Inoltre, questo criterio è stato determinante anche per il titolo di godimento dell'alloggio, perché chi è avente titolo ha il contratto di affitto dell'alloggio popolare, agli altri viene fatto un verbale di consegna temporaneo dell'alloggio, nel quale staranno per tutta la durata dei lavori, prevista in 5 anni.
La fase 0 del cronoprogramma è in corso per quanto riguarda le demolizioni e costruzioni, perché il trasferimento e lo spostamento dei 15 nuclei familiari è stato eseguito i primi di gennaio.
L'accompagnamento sociale ha previsto una serie di incontri organizzati dall'ATER da ottobre 2018 con tutte le famiglie della fase 0 per spiegare l'intero processo. Per tutti i nuclei sono stati svolti degli incontri individuali e durante questi incontri sono stati esaminate e analizzate le singole posizioni amministrative, fiscali, patrimoniali e sociali di ciascun nucleo familiare per procedere all'avvio del cronoprogramma.

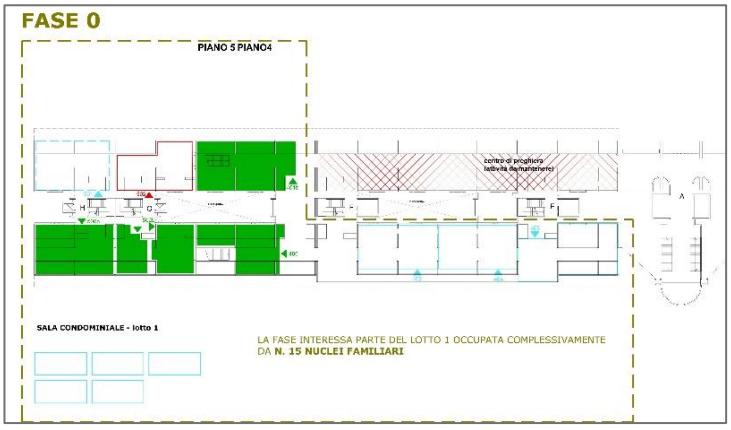



*Figura 4* | Stralcio del cronoprogramma e individuazione della fase 0, dove è visibile la suddivisione in nuclei verdi, azzurri e rossi.

[15] Negli anni 2015/2016/2017/2018 lo storico delle assegnazioni è stato di 280 alloggi ogni anno, che moltiplicati per 4 anni risultano 1.120 alloggi, a cui vanno sommati 103 derivanti dall'attuazione del programma sperimentale del CdQ II – Corviale, per un totale di 1.223. L'8% di 1.223 risulta 98 alloggi.
[16] Lo spostamento temporaneo degli aggregati familiari è definito dall'art. 49 bis comma 6 lett. b) della LR 27/2006.
[17] Per quanto riguarda i censimenti è utile ricordare che il primo censimento è stato eseguito nel 2005, da quello è stato fatto il progetto definitivo all'interno dell'ATER e dato in affidamento all'esterno il progetto esecutivo nel 2008. I censimenti vengono realizzati dall'ATER congiuntamente alla Polizia Municipale di Roma Capitale - U.O. XV.

Gli incontri sono avvenuti dopo che le famiglie erano venute a contatto con il Laboratorio di Città Corviale, frutto di una convenzione tra Regione Lazio e Università di Roma Tre, che si occupa dell'accompagnamento sociale per lo spostamento delle famiglie, fornendo uno sportello che contatta e riceve i nuclei e, soprattutto, rappresentando un terzo soggetto mediatore tra ATER e abitanti.
Nella fase 0 i 15 nuclei sono stati divisi in 3 gruppi per i trasferimenti, i traslochi sono avvenuti a gennaio con demolizioni degli alloggi nella stessa giornata per evitare che venissero occupati.
Il 16 gennaio già tutte le aree di cantiere erano state consegnate all'impresa e il 21 gennaio si è recato a Corviale il Presidente della Regione Lazio, Nicola Zingaretti, per la conferenza stampa.
La metodologia dell'intervento consiste in: censimento, incontri con le famiglie, trasferimenti (per gli "aventi titolo" negli alloggi a loro assegnati e realizzati nella fase precedente e per i "non aventi titolo" negli alloggi temporanei messi a disposizione dall'ATER), demolizione e nuova costruzione.
Solo per la fase 0, essendo la fase di avvio, la destinazione dei trasferimenti degli "aventi titolo" non può essere negli alloggi a loro assegnati e realizzati nella fase precedente, e pertanto sono stati collocati in alloggi temporanei e verranno ri-alloggiati al quarto piano solo nelle fasi successive.
Si può concludere che il bilancio di questa fase è stato positivo, non ci sono stati conflitti e resistenze da parte degli abitanti e si è potuto così dare avvio ai lavori, grazie al fatto che è stata messa in campo una rete di attori che ha ben dialogato tra di loro.

## 4 | Riflessioni conclusive

Renato Nicolini[18] affermava che «Corviale è un'opera aperta da completare» e così è ancora oggi. Per la sua storia travagliata, Corviale è un elemento complesso, che nasconde, dietro la sua linearità architettonica, un universo di micromondi. In questo senso, la lettura dell'intervento sul quarto piano è fondamentale per estrapolarne caratteri e considerazioni sull'intervenire nella complessità della città pubblica.
L'articolo ha voluto così presentare un intervento in corso per riflettere su alcuni punti in generale:

1. la metodologia dell'intervento gestita dall'ATER tra incontri e trasferimenti degli occupanti;
2. la partecipazione degli abitanti che, attraverso il Laboratorio di Città Corviale, hanno un canale di dialogo con l'amministrazione, per trovare soluzioni compatibili alle loro necessità;
3. l'esistenza (o no) di innovazione nell'intervento, dal momento che il CdQ II - Corviale è chiamato "Programma innovativo" ma è in esecuzione dopo più di 15 anni da quando è stato pensato, con tematiche che risultano superate nel contesto di riqualificazione e rigenerazione delle periferie. Sarebbe opportuno trovare (o costruire) elementi di innovazione, che possano essere sviluppati all'interno del dibattito "dalla casa all'abitare" e servano per la rigenerazione del quartiere.

In ogni caso, si tratta di un intervento che ristabilisce la legalità e il controllo pubblico − attenuando i conflitti tra inquilini paganti e occupanti, tra ATER e abitanti − e che sembra funzionare in quanto la fase 0 è stata positiva. Tuttavia siamo all'inizio del processo e non è detto che tutte le fasi rispondano alla stessa maniera. Questo intervento contribuisce a fornire un cambiamento dell'immagine di Corviale, contro il simbolo dell'ideologia architettonica fallita e del degrado urbano che nel tempo si è trasformato nell'immaginario negativo della città pubblica e delle periferie in generale. Sia per gli abitanti che per i professionisti privati e gli enti pubblici che lavorano a Corviale, intervenire sul quarto piano è soltanto il primo passo per un'effettiva rigenerazione del quartiere, a cui dovrà necessariamente seguire una serie di progetti futuri condivisi.

## Riferimenti bibliografici


Coppola A., Punziano G. (2018), *Roma in transizione. Governo, strategie, metabolismi e quadri di vita di una metropoli*, Planum Publisher, Roma-Milano.

Di Biagi P. (2010, ed.), *Città pubbliche. Linee guida per la riqualificazione urbana*. Bruno Mondadori, Milano

Federcasa (2016*), Le occupazioni abusive negli alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica*, Nomisma.

Gennari Santori F., Pietromarchi B. (eds., 2006), *Osservatorio nomade. Immaginare Corviale. Pratiche ed estetiche per la città contemporanea*, Bruno Mondadori, Milano.

Guerzoni M. (a cura di, 2009), *Dalla casa all'abitare. Storie di casa e persone al tempo della crisi globale*, Damiani, Bologna.


[18] Renato Nicolini (1942-2012) è stato architetto e assessore alla cultura del Comune di Roma nel periodo 1976-1985. Sua è questa frase che si trova all'entrata della biblioteca municipale di Corviale che porta il suo nome.

Isicult Report (2010), *Corviale Domani: dossier di ricerca per un distretto culturale*.
Pavel F. (2010), *Corviale: monstro de cimento ou lugar extraordinário*?, in International Federation for Housing and Planning. World Congress, Bulding Communities for the cities of the future, Porto Alegre, Brasil.

**Sitografia**

Presentazione del quartiere di Corviale, Dipartimento di Architettura e Progetto della Sapienza Università di Roma
http://www.archidiap.com/opera/quartiere-di-Corviale/
Piano di zona n.61 Corviale, Comune di Roma
https://www.comune.roma.it/pcr/it/contratti_quartiere_corviale.page
Abbattere Corviale? Fantasie, articolo in La Repubblica, sezione archivio, del 15.10.2004
https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2004/10/15/abbattere-corviale-fantasie.html
Buontempo: "Vorrei abbattere Corviale", articolo in La Repubblica del 26.94.2010
https://roma.repubblica.it/cronaca/2010/04/26/foto/buontempo_corviale-3641022/1/
Renovating Corviale building | The Green Kilometer, in TStudio
http://www.tstudio.net/portfolio/km-verde-riqualificazione-iv-piano-del-corviale-5/
Associazione Corviale Domani
http://www.corviale.com
Occupazioni abusive nell'ERP e Ripristino della Legalità, disponibile sulla sezione news di Federcasa
https://www.federcasa.it/occupazioni-abusive-nellerp-e-ripristino-della-legalita/
Corviale, al via i lavori disponibile su Sezione stampa della Regione Lazio
http://www.regione.lazio.it/rl_main/?vw=newsDettaglio&id=4771

**Riconoscimenti**

Il presente lavoro non sarebbe stato possibile senza il finanziamento della *Fundação para a Ciência e a Tecnologia* (SFRH/BD/130465/2017) per il progetto di ricerca di dottorato in Studi Urbani (ISCTE-IUL/FCSH-UNL) basato sull'analisi di interventi integrati in quartieri di abitazioni sociali tra Italia e Portogallo.

# Integration of disadvantaged groups into regular housing markets and local communities: an innovative case study from Lübeck, Germany

**Constanze Engelbrecht**
HafenCity University Hamburg
Urban and Regional Sociology
Email: constanze.engelbrecht@hcu-hamburg.de
Tel: +49 (0)40 42827 4567 4585

**Ingrid Breckner**
HafenCity University Hamburg
Email: ingrid.breckner@hcu-hamburg.de
Tel: +49 (0)40 42827 4567 4567

**Abstract**
Many European cities are facing the challenge to balance an already narrow but decreasing market for affordable housing and a rising number of diverse groups of disadvantaged people competing among themselves for such living space (Droste et.al., 2014, Hananel et. al., 2018). The paper presents research results on an innovative approach from Germany, where local authorities act in successful cooperation with a public housing company. The actors involved developed a set of strategies and measures to integrate different types of disadvantaged groups into the regular housing market and support them to maintain a long-term perspective within their local community.

**Keywords**: integration, public housing market, disadvantaged groups

## Introduction: The development and impact of social housing in Germany

In Germany, the rental housing market has always played a central role in providing affordable housing for large parts of the population. Social housing[1] in particular had been available to a broad section of the society. In contrast to other European countries, stigmatizing effects of social housing are low as they are not only located in large housing areas but as well in inner-city areas (Droste et al., 2014). Even though nowadays the home ownership rate is rising, with 45% it is still low compared to an average of about 60% throughout Europe (Kaltenbrunner et al., 2014). Overall today there are roughly 42 million housing units in Germany (Destatis, 2018) of which only about 3,4% still account to the social housing sector (Bundesregierung, 2017). It is expected that the number of housing units in this sector will continue to decrease, since the number of newly built social housing units is lower than the number of flats that are released from occupancy obligation (Kaltenbrunner et al., 2014); which regulates that «non-profit (municipal and cooperative) as well as private developers could receive state subsidies for building housing in return for rent and access control» (Droste et al., 2014: 370).[2] At the same time, the demand for social housing is expected to increase, partly because of the large number of refugees that arrived in Germany since 2015 (Bundesregierung, 2017). It is estimated that the difference between the supply and demand of social housing stands at about 4 Million units (Rink et al., 2015).

The decreasing number of social housing units is based on two main reasons: first, a large part of Germany's social housing stock was built in the post-war era, when mass housing supply was needed and up until the mid-1990s. These flats are now continuously released from occupancy obligation. Second, since the late 1990s, the perception on publicly owned housing shifted. Before that time, it was uncontested that municipalities have their own housing stock in order to play an active role in the housing market. After the 1990s the German government neglected its leading role in social housing and «the focus of public investment in social housing neighbourhoods has shifted towards quality of life» (Dorste et al., 2014: 377) rather than an increase in the production of social housing. Many municipally owned housing portfolios were sold to international investors in order to comply with austerity measures that were imposed on the

[1] German social housing is based on a state-subsidised model and public housing companies are legally considered as separated entities even if they are municipally owned (Droste et al. 2014).
[2] Subsidized flats can only be rented out to tenants who are eligible for social housing for a fixed number of years. This fixation has declined from up to 40 years down to 15 or even 10 years in nowadays.

municipalities by the German government (Unger, 2016). The new owners are not bound to act in public interests anymore and thus perceive their housing stocks as an investment. This is part of a broader trend towards the financialization of the housing market that sees a growing influence of professionalized housing companies on the German market (Kaltenbrunner et al., 2014).
The current situation may lead to a growing socio-spatial segregation, an erosion of the social-mix on the neighbourhood level and an increasing market of illegal and informal housing (Rink et al. 2015). At present, municipalities as well as the federal government have recognized that they again need to play a more active role on the social housing market in the context of housing provision, particularly for disadvantaged households in growing larger cities (Bundesregierung, 2017). New instruments such as the German *Drittelmix*[3] have been introduced in several cities. Lately, the federal government obliged to provide 2 billion Euros committed to social housing in the next years (BMI, 2019).
In many cases, the current situation affects different disadvantaged households that are currently facing intense discrimination on the regular housing market due to low income (e.g. unemployed welfare recipients or people with precarious wages), household structure (e.g. single parents and families with several children), prejudice and stigma (e.g. against the Roma minority or former convicts, or in general against expected cultural practices in private and public space), personal characteristics (e.g. skin and hair colour, dressing or name), and language skills, analphabetism and/or accent (e.g. in the case of migrants or refugees).
Furthermore, political and administrative regulations can also have a discriminatory effect on the housing market such as certain official documents (e.g. information about creditworthiness), criteria for access to public housing or a lack of multilingual information.
The difficulties of satisfying the existential need for housing manifest in the diverse precarious housing conditions of disadvantaged groups. They compete for places in public housing, in overpriced (and often illegally leased) scrap properties or in emergency sleeping accommodations. Alternatively, they also resort to cars near temporary workplaces. Because of these desperate conditions, refugees and poor EU immigrants in particular are increasingly willing to pay bribes to informal housing brokers, who are often people from their countries of origin (Botescu & Kokalanova, 2016). Such precarious housing situations have been on the rise in many German municipalities since the beginning of EU membership of Eastern European countries which enabled free movement of workers, and increased immigration of refugees from 2015 onwards. Without access to living space, disadvantaged people are facing further problems to manage an (re)integration process into society (e.g. access to work, education or health). In the short, middle and long-term perspective, the federal state and the municipalities have to deal with immense financial costs on different budgets as a consequence of these developments. Even if the federal government will raise the budget for new social housing units in the following years, there is still a need for innovative housing policies and strategies to integrate disadvantaged groups into the regular housing market and in local neighbourhoods.

**The case study of *Probewohnen* in Lübeck, Germany**

In Lübeck, the public housing company (*Trave mbH*) has been working together with the local authorities on a program called *Probewohnen* (*test living*), in which refugees, homeless people and former convicts temporally gain access to housing. After a phase of *test living* the participants have the opportunity to obtain a regular rental contract.
The program started in 2012 against the background of refugee policies[4] in Lübeck: already in 2010 after the closure of an initial reception centre for asylum seekers, the municipality of Lübeck had been assigned a small number of refugees, which could be housed in the existing accommodations. However, with the constant increase of newly arriving refugees in Germany since 2014, and even more since 2015, the municipality developed a general strategy for accommodating and integrating refugees in cooperation with the *Trave mbH*. The aim was to accommodate refugees as much as possible in shared accommodations consisting of smaller housing units or even regular flats in residential areas in order to give them the possibility to gain access to the local communities. In 2016 the City had opened 50 facilities with more than 2200 places. Compared to other cities Lübeck enforced an intensive support and care system in the shared accommodations (with a care ratio of 1:40) to facilitate an integration process at an early stage. The *Probewohnen* program follows this general strategy with the aim to integrate refugees and other disadvantaged groups into the regular housing market.

[3] The *third-mix* stands for the obligation of developers to include one third social housing, one third regular rental flats and one third privately owned flats in new housing development projects.
[4] The term refugee applies to a person who have applied for asylum, has been given recognized refugee status to remain in Germany.

The typical procedure of *Probewohnen* is the following: first of all, if a housing provider announces a vacant flat, the local authorities check whether the proposed dwelling is matching all the necessary requirements. This concerns most importantly the price of the rent, which may not exceed the legal limits for welfare recipients. A second condition concerns the size and equipment of the flat according to which a potential tenant will be selected in the next step. Families in particular and, in some cases single individuals are the typical participants in the program. According to the household structure, larger but also one-room flats will be considered for the program.
Subsequently, different welfare organizations which are in charge of caring for disadvantaged persons propose potential participants to the housing provider. The candidates are selected on the basis of a waiting list and according to specific criteria, which can be also adapted or improved over time to guarantee a fair selection process among the disadvantaged groups. In the case of refugees, crucial criteria are (a positive perspective on) a residence permit[5], a so-called *living ability* associated with a willingness to integrate themselves into the society[6] and language skills (German or English), which are expected to ensure a functioning communication and a smooth transitional period from the *Probewohnen* program into a permanent renting contract. These criteria are checked during an initial interview or during the time spent in the shared accommodation.
If a rental contract is concluded between the housing provider and the welfare organization as representatives of the actual tenant, an evaluation with all parties involved takes place at the end of the one-year probationary period. In exceptional cases, this period may be extended by another year (e.g. if the residence permit of a refugee is remaining unclear). In the ideal case, the tenancy is transferred to an unlimited rental contract with the persons already living in the flat. A deposit is only charged from that point on and the participants assume all the rights and obligations of a regular tenant.

**Methodology**
This paper is based on an analysis of data collected during the research project *Strategies and instruments for the integration of disadvantaged groups (refugees and Roma) in the housing market within a sustainable transformation process of residential districts*[7]. On the basis of an evaluation and (further) development of two innovative approaches from Lübeck and Berlin for long-term integration, we developed different concepts addressing the requirements of these disadvantaged groups as well as the institutional level of municipalities and housing companies.
Our qualitative empirical analysis includes expert interviews, focus groups as well as workshops and advisory boards. Extensive qualitative enquiries were undertaken and combined in a real-world laboratory approach (Schneidewind & Singer-Brodowski 2014). The aim of such a laboratory is a transformative science approach: newly generated knowledge is put into practical action in individual methodological work steps. Thus, research results are confronted with perspectives of different actors to gain a reflected feedback and, if necessary, can be adapted and improved.
First, the case study in Lübeck included 23 in-depth interviews with 50 refugees. The main aim of the interviews was to analyse the life situations of refugees on the basis of their perspective and living situation to reconstruct possibilities and obstacles for participation and integration measurements.
All participants in the qualitative phase of the research were recruited through the *Trave mbH* or by the welfare organization *Gemeinde Diakonie*. The household structure and the countries of origin reflect more or less the average of refugees arriving in Lubeck since 2015: we interviewed 12 families, 10 single men and one senior couple from Syria, Iraq, Eritrea, Yemen, Afghanistan and Armenia. Most of these interviews took place in the residential district called Moisling, located within the southwest periphery of Lubeck. The *Trave mbH* has a large stock of housing units in Moisling and therefore we could find a predominance of

[5] This criterion was developed to target welfare recipients or refugees who already have a job, out of the shared accommodations for asylum seekers. But this criterion had a discriminating impact according to the land of origin of the participants. Chances in the asylum law regarding *safe countries of origin* has led to the circumstances that potential participants from Armenia or Afghanistan were not granted easily a residence permit. As a result, refugees from *safe countries of origin* did not got a chance to participate in the program. However, since 2018 the municipality reacted by cancelling this special criterion in order to give also refugees without a positive perspective on a residence permit a chance to participate in the program. In the case of a deportation or escape, the municipality has to pay rent losses; this however hardly ever occurs.
[6] The importance of integrating refugees and migrants into society is outlined in several government programs in Europe. Integration often is seen as a one-way process to integrate refugees or migrants into an existing society. This view of integration suggests a form of assimilation which neglects the intercultural openness of the majority society (Pries, 2016). Therefore, this paper refers to integration as a two-side process of participation and openness on both side (the refugee side and the majority society).
[7] The research project is a cooperation between the University of Applied Sciences in Erfurt and the HafenCity University Hamburg and funded from Federal Ministry of Education and Research (BMBF) from July 2016 until December 2019.

flats which were occupied by (former) *Probewohnen* participants. Our interview partners were in different phases of the program: 12 households successfully finalized the program and received their own permanent rental contract, 4 were still in the test phase and 7 were applying for the program and still living in a shared accommodation for refugees.
Second, we conducted three focus groups: the first with different local key actors, associations and organizations, the second with neighbours from the study area and the third with main institutional actors from the municipality, the *Trave mbH* and the welfare organization (*Gemeinde Diakonie)*. The focus groups served to combine different perspectives on the research subject and the research results.
The different methodological approaches enabled findings from the focus groups and interviews to be brought back to the actors in the practical action contexts of the two case studies. In particular, the third focus group as well as two meetings of an expert advisory board made it possible to reflect on the scientific and practical approaches and stimulated learning processes.

**Innovative strategies and measures to integrate disadvantaged groups**
The actors involved in the *Probewohnen* program developed a set of strategies and measures to ensure that disadvantaged people gain access to the regular housing market and to support a (re)integration process into society at an early stage (e.g. shortly after arriving in the countries, as in the case of refugees or being out of prison like former convicts) as well as maintain a long-term perspective within their local community. The following approaches led to successful integrative housing policies:

**Reliable network structures and project partners**
The program is based on reliable cooperation partners and on the establishment of a network based on regular (formal and informal) meetings, openness, trust (all partners have been working together since a long time in different projects) and constant information exchange.
Actors from different fields are involved in the conception, implementation and further development of the *Probewohnen* program: first, the municipality (department of social affairs) is responsible for management and coordination of the program. The department of social affairs deals with all areas regarding social welfare and thereby also with all kinds of disadvantaged groups (refugees, homeless people, single mothers etc.), which enables cross-program collaboration and helps identifying sources of error or accelerate bureaucratic processes (e.g. in the case of refugees the total federal funding for accommodation of refugees flows into one municipally budget which supports independency, saves time and resources).
The second actor is the *Trave mbH* as main public housing provider in the program (with 44% of all rental contracts). The *Trave mbH* has the most capacities of low-priced housing and is engaged in neighbourhood development in Lübeck. Private landlords are recruited in particular through an association of private owners (*Haus und Grund e.V.*) in Lübeck. With 37% they are playing an increasing role as housing provider in the program (followed by private housing companies with 11% and cooperatives with 8% of all rental agreements). Third, different welfare organizations (*Gemeinde Diakonie* for refugees, *ReSo-Hilfe* for former convicts, *Vorwerker Diakonie* for homeless persons) are involved as intermediary actors. On the one hand they are responsible to support and supervise the participants during the test phase (e.g. the municipality finance the support with a care ratio of 1:100). On the other hand, they are playing a role as mediators and consultants for the supplier side. The welfare organizations are the official tenant during the program; this reduces possible risks such as the prejudices of housing providers (based on uncertain resident permits or on the financial situation of the participants) and to mediate in case of problems (e.g. communication problems due to language barriers, possible violations of house rules or conflicts with neighbours).

Our analysis shows that each partner involved in the program has an explicit responsibility for a different area combined with personal enthusiasm, commitment, time and resources spent for the program (for example at *Trave mbH* the head of the rental department is also responsible for the *Probewohnen* program). Considering also the development of the program over the years (from 2012 to 2019) we recognized different points of evaluation, a focus on a success control and implementation of renewed measures (e.g. the participation in research projects, an extension to further disadvantaged groups or a revision of selection criteria).

**Long-term perspective of living space for disadvantage groups**

The *Trave mbH* converts 98% of all completed rental agreements in the program into regular contracts with former participants. For private landlords, the success rate is currently around 78%.[8] The program has shown that it guarantees a long-term perspective of affordable and suitable living space for disadvantaged groups.
First of all, the municipality ensures that the potential tenants can afford their flat not only because the rent has to be within the legal boundaries of welfare recipients, but also because the tenants get further support from the welfare organization in finding a job or be part of trainee programs.
Second, the flat matches the requirements according to the household structure. In the case of refugees, a family reunification can lead to a temporary retreat to a shared accommodation facility as a larger flat is necessary. As described above, the candidates are selected on the basis of a waiting list and according to other criteria. Nevertheless, our research shows that exceptions are made in individual cases or due to a specific equipment of the apartments (e.g. for families with handicapped children, which are in need for a ground floor flat or an elevator).
Third, the participants get assistance from the welfare organization to develop a functioning communication and relation with the landlords as well as with their neighbours. Already during the time spent in the shared accommodation, refugees receive an introduction about rights and obligations of tenants in Germany (such as waste separation, proper ventilation, heating, house rules and general services etc.) or get help with translations of rental documents.
Fourth, the welfare organization not only guarantees secure rental revenues for a one-year period, but it also counteracts against discrimination and resentment of landlords by enabling them to get to know their potential tenants before giving them a permanent rental contract.

**Support and encouragement by welfare organizations and gatekeepers**
Intermediary welfare organizations act as gatekeepers between the participants and local authorities or housing providers and are one of the key factors to support a (re)integration process. Our results show that the support, encouragement and supervision enable participation opportunities as well as processes of independence of disadvantaged persons, which are struggling with different problems in daily life situations. In the case of refugees these life situations go beyond the support around the rental process. It includes all kinds of information and assistance especially in contact with authorities and institutions: governmental matters (e.g. residence permits, translation of documents, school and day-care applications), internships and job search (e.g. help with applications, language courses or arranging employment), relocation assistance (e.g. organization of furniture, a rental car, renovation aid) or therapeutic and medical assistance (e.g. access to specialist clinics, translator).
In addition, the welfare organization also coordinates voluntary helpers, who are especially important in building social relations and thus supporting the arrival process and contacts in the local community (e.g. refugees in the program had often developed a close friendship with former volunteers). The importance to involve welfare organisation is particularly evident in the context of refugees as they are particularly discouraged by the German bureaucracy. Among refugees, a large number is illiterate and even individuals with a higher education background can have problems learning the Latin script. Currently, there is a lack of public addressee-oriented language courses for refugees. In contrast, we observe a lack of language skills in public institutions and, at the same time, expectations of language levels for refugees and migrants are relatively high (e.g. for a job placement through the employment agency refuges need a B2-certificate in German). In addition, refugees continue to encounter problems with the recognition of third-country certificates (e.g. University degrees, school records or driving licenses).

**Neighbourhood development, involvement of local communities and implementation of anti-discrimination strategies**
The involvement of local communities and supporting measures for the community life in the neighbourhood was another important success factor of the program. Our study area (the district of Moisling) was planned as a residential area and consists mainly of a city extension characterized by multi-storey residential buildings dating from the 1945s to 1975s. In terms of social mix, the district traditionally has a heterogeneous population structure (10,800 inhabitants which is 5% of Lübeck's urban population) with many inhabitants having a migration background and a predominantly high tolerance for newcomers.

[8] Overall close to 400 test living contracts (only with refugees) were concluded until 2019, of which almost half belong to the *Trave mbH*. As the program for former convicts and homeless people started only from 2017 onwards only ca. 50 rental contracts were concluded until now.

Another support exists through a well-developed network of associations and initiatives that promote intergenerational and intercultural tolerance in the district and offer a rich program especially for children and young people. Kindergartens, schools and churches (e.g. through interreligious festivals) also play an important role and represent places of integration in the district.
Nevertheless, participants experienced occasionally open and covert forms of discrimination. Communication problems due to language barriers or violation of house rules (like children's noise, shoes in the staircase or forgotten waste separation) can trigger conflicts with neighbours; these can arise out of prejudices against other sociocultural lifestyles, foreigners or unknown neighbours. The welfare organization as well as the *Trave mbH* mediates in cases of conflicts in form of low-threshold conflict resolution, intercultural training and sensitization of employees. By dealing with different disadvantaged groups, there is also a mutual learning process.
Furthermore, the *Trave mbH* works in the field of occupancy management in order to seek a relatively even distribution of *Probewohnen* flats and to avoid a concentration of disadvantaged groups within one building or even a segregation process within the district. The participants are integrated as *usual* tenants in the building without communicating the specific background to the new neighbours.

**Conclusion**

The paper shows that the *Probewohnen* program is part of an overall integrative strategy by the municipality of Lubeck to guarantee a long-term perspective of affordable and suitable living space for disadvantaged groups.
The significance of the program becomes particularly evident against the background that indeed almost all interview partners had experienced multiple forms of discrimination on the regular housing market before participating in the program (especially because of their refugee or/and unemployment status). Without the program, they would have had only a limited access to the regular housing market, though illegal or informal access can still occur through bribes of housing brokers or subleases of friends and relatives. The average waiting time for a place in the program is between 6-7 months after their arrival at Lübeck, which is a low rate compared to other German *Arrival Spaces*. Long residence time in a shared accommodation for refugees can complicate, delay or even counteract the process of integration (due to noise, limited privacy or everyday practices). Combined with several movements between different accommodations refugees have to adapt with every change to a new local environment and neighbourhood. Access to an *own* flat had several positive effects: it provides security in an unsafe living situation, gives a feeling of home in a new country and offers opportunities for retreat and privacy. It is also the starting point for further efforts within the integration process (like job hunting etc.).
Successful integration strategies and measures must be developed considering skills, resources and abilities of action of all involved institutions and target groups. Especially disadvantaged groups should not be perceived as problematic target groups, since the success of integration strongly depends on motivation and commitment. Of particular importance is also the qualification of the involved actors (including language skills and cultural awareness). As our research shows, the local neighbourhoods have a particular potential for integration. However, their restrictions in the integration process remain to be investigated in further research projects. Integration measures have to be integrated into public institutions and the financing has to be secured in a long-term perspective rather than just on a project-based funding.

**References**

BMI, Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2019), *Grundgesetzänderung zu Bundesfinanzhilfen im sozialen Wohnungsbau verabschiedet,* Available on:
https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2019/02/gg-aenderung.html
Botescu D., Kokalanova A. (2016), Zugang zu Wohnraum für bulgarische und rumänische Bürger_innen in Berlin. Formen des informellen Wohnens in der Ankunftsphase, in *Dérive* n. 46, pp. 20-25.
Bundesregierung (2017), *Bundestags-Drucksache 18/11403 - Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage 18/8855: Sozialer Wohnungsbau in Deutschland – Entwicklung, Bestand, Perspektive*, http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/114/1811403.pdf
Destati, Statistisches Bundesamt (2018), *Bautätigkeit und Wohnungen – Bestand an Wohnungen*, Fachserie 5 Reihe 3. https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Wohnen/Publikationen/Downloads-Wohnen/bestand-wohnungen-2050300177004.pdf?__blob=publicationFile&v=5

Droste C., Lelévrier C., Wassenberg F. (2014), "Urban Regeneration in Dutch, French and German Social Housing Areas", in K. Scanlon, C. Whitehead and M. F. Arrigoitia (eds), *Social Housing in Europe*, pp. 183-204.

Hananel R., Krefetz S. P., Vatury A. (2018), Public Housing Matters: Public Housing Policy in Sweden, the United States, and Israel, in *Journal of Planning Education and Research*, pp. 1-16.

Kaltenbrunner R., Waltersbacher M. (2014), „Besonderheiten und Perspektiven der Wohnsituation in Deutschland", in Bundeszentrale für Politische Bildung (ed.), *Aus Politik und Zeitgeschichte 20-21/2014: Wohnen*, Berlin, pp. 3-12.

Pries L. (2016), *Migration und Ankommen. Die Chancen der Flüchtlingsbewegung*, Campus, Frankfurt am Main.

Rink D., Schöning B., Gardemin D., Holm A. (2015), „Städte unter Druck - Die Rückkehr der Wohnungsfrage", in *Blätter für deutsche und internationale Politik 06/2015*, Blätter Verlagsgesellschaft, Berlin, pp. 69-79.

Schneidewind U., Singer-Brodowski M. (2014), *Transformative Wissenschaft – Klimawandel im deutschen Wissenschafts- und Hochschulsystem,* Metropolis, Marburg.

Unger K. (2016), "Financialization of Rental Mass Housing in Germany. Understanding the Transaction Cycles in the Mass Rental Housing Sector 1999-2015", in Schöning B., Schipper S. (eds.), *Urban Austerity – Impacts of the Global Financial Crisis on Cities in Europe*, Theater der Zeit, Berlin, pp. 176-190.

# 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

**Emiliano Esposito**
Gran Sasso Science Institute
Dipartimento di Studi Urbani
Email: *emiliano.espositi@gssi.it*

**Abstract**
Within Southern-European housing models, individualistic squatting can be depicted as channel through which households and individuals access to the asset 'house'. In the light of a strong socio-economic stratification of housing model, low-income people suffer high levels of housing deprivation. Informal occupation of public housing units constitutes a mean that marginalized groups employ to satisfy their need of shelter. The plot of macro and micro variables shapes households' housing-related decision-making process. This is the case of housing histories of De Gasperi district's squatters under investigation in this paper. Within housing pathways framework the analysis navigates through the several dimensions of squatting. Informal occupation of public flats is observed as nonlinear journey, during which households try to satisfy their material needs related to dwelling within a given set of contextual circumstances. The investigation contributes to the academic debate on squatting in Europe shading light on squatting as complex experience of living in a public building without any formal entitlement. Research bases on biographical approach taking into consideration inhabitants' long-term life stories. Through employing such method of investigation, the paper locates residential moves the crucial events of housing history.

**Key words:** housing, exclusion/integration, social housing

## 1 | Introduzione. Le variabili complesse della scelta abitativa

Il fenomeno dell'abitare informale è stato per lo più identificato nell'autocostruzione abusiva di immobili, una pratica riconosciuta dalla letteratura accademica come un fattore strutturale dello sviluppo urbano italiano e un canale informale di accesso alla proprietà abitativa (Belotti & Annunziata, 2017; Zanfi, 2013). Meno trattato è la pratica delle occupazioni di abitazioni e immobili di proprietà pubblica a scopo abitativo, nonostante sembri assumere una funzione altrettanto consolidata all'interno dell'urbanismo italiano. Si pensi ad esempio che nel 2013 il 6,4% del patrimonio abitativo pubblico (circa 48,000 abitazioni su 750,000) era occupato illegalmente, con un incremento del 20,9% rispetto al 2004 (Federcasa, 2015). In quest'ambito, il presente contributo si concentra sull'intreccio di variabili macro (di contesto) e micro (relative agli attori di tale pratica) che spinge determinati soggetti ad occupare informalmente unità di edilizia residenziale pubblica (ERP) durante il proprio percorso abitativo. A tale scopo, l'analisi prende in considerazione il caso del rione di alloggi popolari 'De Gasperi', nel quartiere Ponticelli della zona orientale di Napoli.

Per percorso abitativo si intende la sequenza complessa delle soluzioni abitative (casa in affitto o di proprietà, coabitazione) che una famiglia (o un individuo) adotta per rispondere ai mutevoli bisogni residenziali (Meeus & De Decker, 2015; Clapham, 2014, 2005). Pertanto, la pratica dell'occupazione informale a scopo abitativo viene qui interpretata come tappa intermedia di un articolato percorso dell'abitare che dipende da un insieme complesso di variabili macro e micro.

Le variabili macro sono quei fattori che definiscono la struttura all'interno della quale una famiglia sceglie la soluzione abitativa più congeniale alle proprie esigenze. Il tipo di modello abitativo è uno dei principali fattori di influenza delle scelte residenziali di un individuo (Hochstenbach & Boterman, 2015; Clapham et al., 2014). Per modello abitativo si intende la particolare configurazione che assume l'accesso alla casa, in quanto bene di necessità primaria. Tale configurazione dipende dai seguenti elementi: il livello di supporto statale in materia di *housing*, il ruolo del mercato privato della casa e la funzione della famiglia in quanto attore di welfare abitativo (Allen et al., 2004; Esping-Andersen, 1990).

Le variabili micro sono quei fattori che si riferiscono alle caratteristiche dei nuclei familiari e alla capacità che questi hanno di soddisfare le esigenze abitative sulla base delle risorse a propria disposizione (Manzoni, 2013). Una parte della letteratura ha sottolineato l'importanza della classe di appartenenza o dell'habitus nell'influenzare le decisioni relative alla sfera abitativa (Stillerman, 2017; Bourdieu, 2005). Per habitus si può intendere la diversità di forme di capitale che una famiglia impiega per raggiungere le

migliori soluzioni abitative. Da questo punto di vista, dunque, si pensi al capitale di tipo economico (come reddito e accesso al mutuo) o di tipo socio-cognitivo (come il set delle proprie relazioni utili) (Lévesque & White, 1999)[1].
L'articolo si struttura come segue: la sezione successiva inquadra il regime abitativo della cittá di Napoli, analizzandone la distribuzione per quartiere del titolo di godimento della casa (proprietà, affitto privato, edilizia popolare) in relazione agli indici di disagio socio-economico della popolazione. La sezione numero tre introduce il contesto di analisi del rione De Gasperi e il caso studio, con riferimento al percorso abitativo di un occupante abusivo. La penultima sezione discute i risultati del lavoro di campo e l'ultima conclude.

## 2 | La stratificazione socio-economica della casa

La letteratura sul welfare abitativo in Italia definisce il modello abitativo del paese come *homeownership-based*, cioè dove l'acquisto in proprietà della casa è il principale strumento per raggiungere una situazione di stabilità abitativa (Baldini & Poggio, 2014). Il regime di affitto (sia sul mercato privato che su quello pubblico), invece, si configura come un elemento residuale: i nuclei familiari che non riescono ad acquistare il proprio alloggio sono costretti ad affacciarsi al settore degli affitti per soddisfare il proprio bisogno abitativo. Nel mercato locatario la condizione di disagio abitativo (inteso come la situazione in cui le spese per la casa assorbono il 30% del reddito familiare) affligge una percentuale di famiglie di gran lunga superiore rispetto a quanto avviene per le famiglie che risiedono in una casa di proprietà (Fregolent, Gibin & Torri, 2017; Baldini, 2010; Poggio, 2009). Si stima che, infatti, nel 2015 la quota di famiglie proprietarie che riversano in una condizione di disagio da abitazione si attesta tra il 2,8 e il 4,8%, mentre la percentuale di famiglie affittuarie che vive una situazione simile raggiunge il 40% di quelle totali che abitano in una casa di affitto (Eu-silc, 2016).

### 2.1 | Il regime abitativo della cittá

La città di Napoli è una delle più estese ed affollate conurbazioni italiane, con una popolazione di 375,045 famiglie (e circa 966,144 abitanti), la metà delle quali risiede nella corona periferica al di fuori del centro storico. Nel 2011 circa il 52,4% delle famiglie totali (quasi 185,000 famiglie) abita in una casa di proprietà, contro il 12,4% del 1951. Parallelamente, la percentuale di famiglie che vivono in affitto è passata dall'82,3% nel 1951 al 37,3% (pari a circa 132,000 famiglie) nel 2011(Istat, 2018).
Nonostante l'incremento delle case in proprietà sia stato costante negli ultimi cinquant'anni in cittá, il tasso di famiglie proprietarie non si distribuisce uniformemente sul territorio cittadino. Esiste, infatti, una distribuzione per quartiere inversamente proporzionale dei titoli di godimento dell'abitazione (in proprietà e in affitto) (fig.1). I quartieri centrali e sud-occidentali della cittá ospitano il numero maggiore di nuclei familiari residenti in una casa di proprietà, mentre quelli ad est e a nord del centro cittadino vedono una concentrazione maggiore delle famiglie che vivono in affitto. Ad esempio, nel quartiere Ponticelli (area orientale) il 41,8% delle famiglie residenti totali possiede la casa in cui vive e il 49,2% vive in affitto. Inoltre, osservando la distribuzione della densità di ERP sul territorio cittadino (fig. 1) è possibile notare come essa segua la distribuzione del tasso di famiglie in affitto. I quartieri periferici a nord e a est del centro cittadino presentano, infatti, la maggiore concentrazione di edilizia pubblica. Ponticelli presenta un tasso di densità di ERP pari all'8,3%, superiore alla media cittadina del 5,7%. Ad oggi il patrimonio residenziale pubblico di Napoli versa in condizioni di visibile difficoltà, non riuscendo a soddisfare le esigenze abitative della cittá. Gli alloggi di proprietà del Comune di Napoli ammontano a circa 25,000 e si caratterizzano per una basso livello di turnover e una consistente diffusione delle occupazioni abusive. Sono circa 16,000 le famiglie dichiarate meritevoli di un alloggio popolare sulla base dell'ultima graduatoria, stilata nel 1995, in attesa di assegnazione, mentre sono circa 3,000[2] i casi di occupazioni abusive, pari a circa il 5,3% dell'intero patrimonio abitativo di proprietà comunale (Dirigente Ufficio politiche per la casa del Comune di Napoli, comunicazione personale, 27 febbraio 2018).

[1] Ad esempio, De Decker and Sergers (2014) evidenziano il carattere di 'rete di protezione' che amici e parenti possono assolvere in caso di difficoltà abitative, fornendo ospitalità temporanea o i contatti utili per avere accesso ai sistemi di welfare o di una più generica assistenza abitativa.
[2] È possibile supporre che sia un dato sottostimato alla luce della mancanza di un data-set sul fenomeno (Funzionario pubblico Ufficio politiche per la casa del Comune di Napoli, Comunicazione personale 8 novembre 2017).

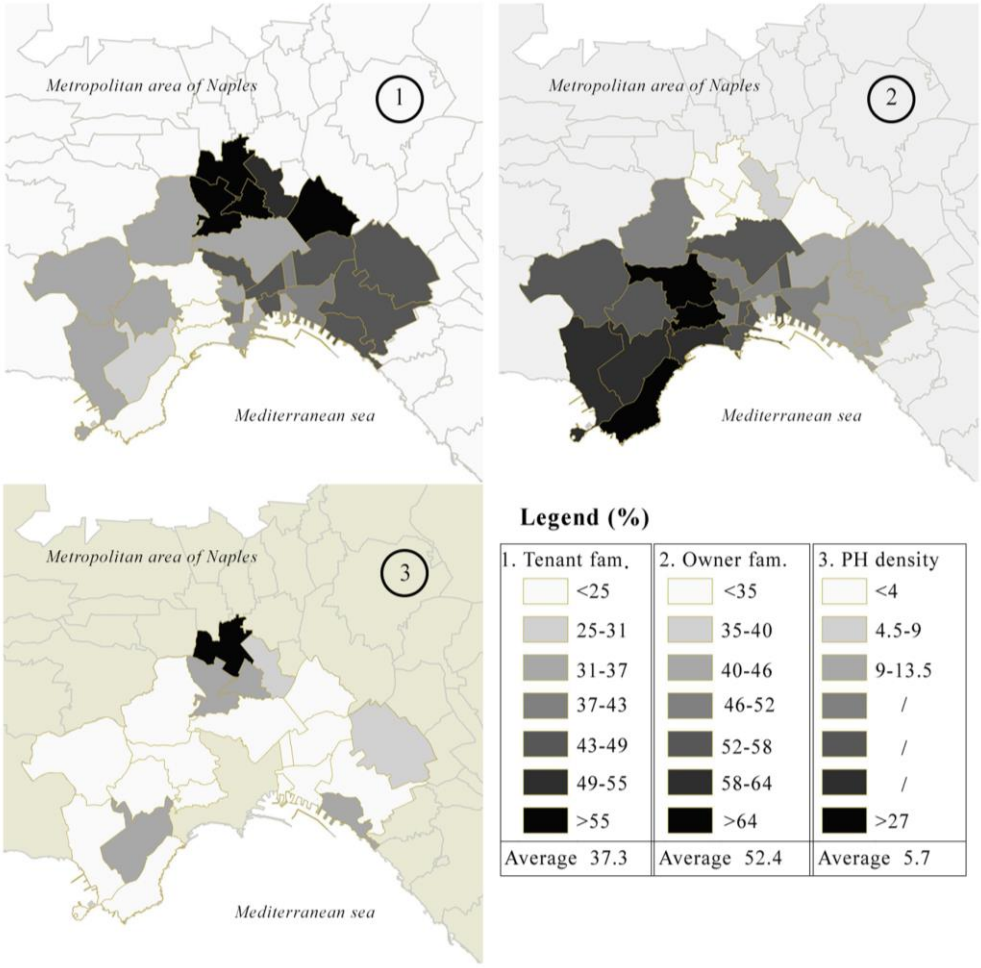



*Figura 1* |Distribuzione spaziale del tasso delle famiglie in affitto, delle famiglie in casa di proprietà e della densità di ERP[3]. Fonte: Autore.

Come una parte della letteratura accademica ha messo in evidenzia, i quartieri nord-orientali di Napoli presentano i peggiori indicatori socio-economici in cittá, con bassi livelli di reddito e di istruzione ed elevati tassi di disoccupazione (Lanzi, 2016; Laino, 2007). Fenomeni di disagio socio-economico si accompagnano a indici di bassa qualità urbana, rintracciabili ad esempio nella fatiscenza degli edifici pubblici, nella mancanza di efficienti mezzi di trasporto e nell'assenza di fattori di centralità economica e/o sociale (Pagano, 2012; Acierno 2007). Considerando la distribuzione spaziale dell'Indice di disagio sociale (IDS)[4], i quartieri a nord-est del centro cittadino presentano i valori più elevati; ad esempio, Ponticelli ha un valore IDS del 19.08, superiore al valore medio cittadino pari a 11.09 (Fig.2).

[3] L'indice di densità di ERP è inteso come il rapporto tra l'area (in $m^2$) degli edifici di ERP di proprietà del comune di Napoli e l'area (in $m^2$) del quartiere in cui questi sono collocati. Elaborazione sui dati di fonte Istat e i dati sull'ERP del comune di Napoli.
[4] L'IDS è il rapporto tra la media nazionale e la media ponderata dei tassi locali di occupazione e disoccupazione, popolazione in etá giovanile e istruzione (Servizio Statistica, 2016).

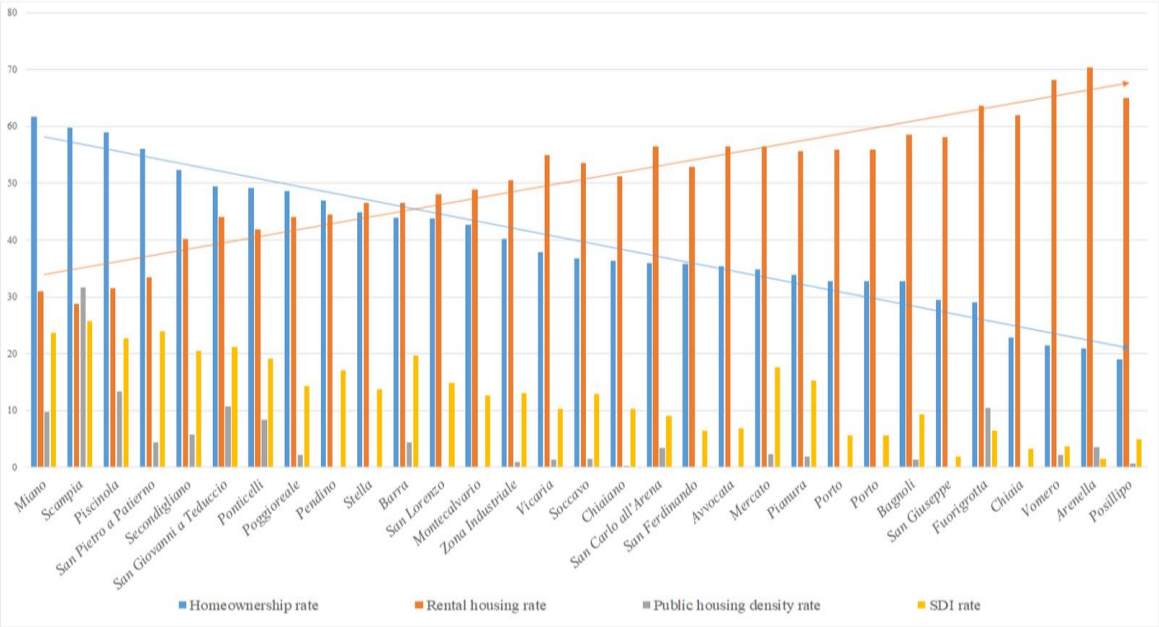



*Figura 2* | Distribuzione del titolo di godimento dell'abitazione, densità di ERP e IDS per quartiere (2011)[5].
Fonte: Autore in collaborazione con Gabriella Punziano.

## 3 | Il caso studio. Abitare informale nel rione De Gasperi

### 3.1 | Il rione De Gasperi

Uno dei primi dei primi interventi di edilizia popolare in cittá all'indomani della II Guerra mondiale è il rione De Gasperi nel quartiere Ponticelli. Il complesso di edifici pubblici, edificato tra il 1952 e il 1954, oggi conta un totale di 28 edifici e 656 alloggi, ospitando quasi 2,000 abitanti (Istat, 2017). Il rione venne costruito seguendo l'idea di un rione autosufficiente al suo interno: l'uso residenziale si mescolava alla presenza di attività terziarie (soprattutto commerciali di piccolo dettaglio) e infrastrutture pubbliche (scuola elementare, ufficio postale, ambulatorio). Negli anni Ottanta, la zona divenne il quartier generale di un'associazione criminale in attività fino ai primi anni del 2000, quando scompare a causa delle operazioni di polizia e di conflitti interni all'organizzazione (Vallone, 2013; Brancaccio, 2009). La presenza criminale ha avuto un impatto visibile sulla conformazione dell'area. Da un lato, una parte dei locali che ospitavano le attività di commercio al dettaglio vennero requisite e adibite a nascondigli. Dall'altro, aumentò la quota di alloggi destinati ad accogliere i membri dell'associazione criminale. Tra le principali attività della criminalità organizzata presente nel rione rientrava, infatti, la gestione dell'assegnazione degli alloggi popolari. Oggi tale attività si basa su una molteplicità di meccanismi di funzionamento che prolifera anche grazie alla cronica assenza dei servizi comunali di controllo nella zona[6]. Si tratta di un fenomeno fortemente radicato nell'area dove, stando ad una recente indagine dell'Ufficio politiche per la casa del Comune di Napoli, circa il 50% dei nuclei familiari totali residenti occupa senza titolo il proprio alloggio (Comune di Napoli, 2016; p.21).

### 3.2 | I percorsi abitativi di chi occupa

Tale contributo intende approfondire il fenomeno delle occupazioni abusive di ERP mettendo in luce la molteplicità di variabili (micro e macro) che intercorrono nel definire il percorso abitativo di chi decide di occupare informalmente un alloggio popolare. Questa sezione presenta pertanto la storia abitativa di uno dei tanti occupanti *sine titulo* del rione De Gasperi, prendendo in considerazione le scelte attuate a partire dall'abbandono della casa della famiglia di origine fino alla condizione attuale (fig.3). I dati sono stati raccolti attraverso un approccio biografico di indagine, il cui focus ha riguardato la condizione di occupante abusivo e la molteplicità di fattori (economici, sociali, esistenziali e affettivi) che concorrono a

[5] L'IDS è stato elaborato sui dati di fonte Istat e i dati sull'ERP del comune di Napoli.
[6] I meccanismi di accesso informale agli alloggi popolari sono stati indagati in maniera approfondita nel lavoro di ricerca del dottorato.

definirla (Warner & Sharp, 2016; Somerville, 2013) . I dati sulle condizioni abitative attuali e pregresse degli abitanti sono stati intrecciati con lo studio del contesto di quartiere.

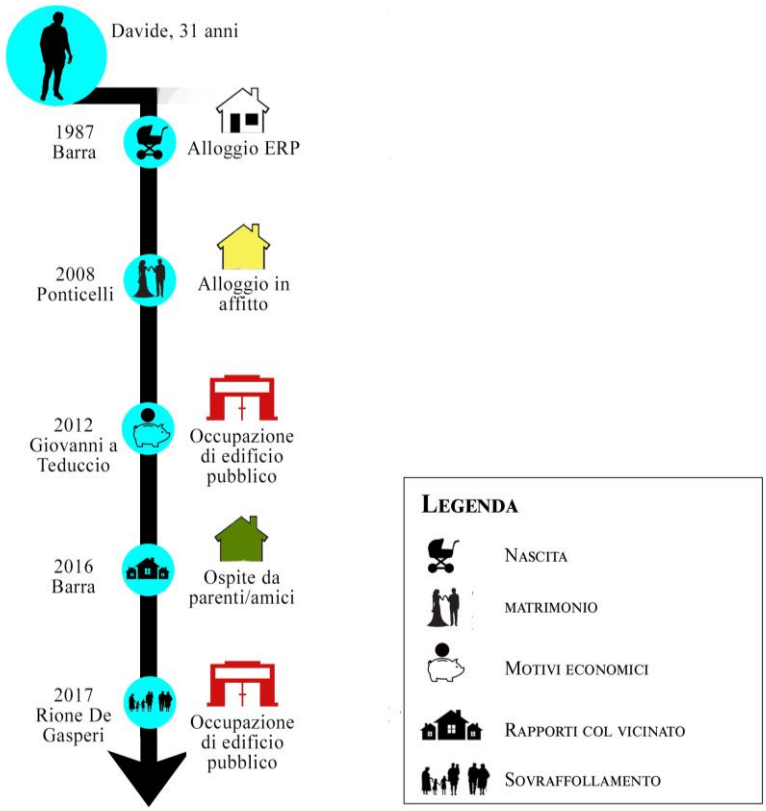



*Figura 3* | Scelte abitative e motivi di trasferimento.
Fonte: Autore sulla base di Bricocoli, Gnan & Marani (2018).

*Davide* (Comunicazione personale, 20 settembre 2018) è un giovane operaio muratore che da poco più di un anno occupa informalmente con sua moglie e i suoi tre figli piccoli uno degli uffici amministrativi dell'ex scuola materna CIF del rione De Gasperi. Ha occupato la sua attuale casa dopo essere stato informato da un atro abitante del rione che chi viveva precedentemente in questo spazio stesse per trasferirsi e che avrebbe potuto occuparlo se avesse voluto. Davide è originario del quartiere Barra, nell'area orientale di Napoli, dove viveva con la sua famiglia in uno dei tanti alloggi di ERP della zona. La sua storia abitativa si caratterizza per l'informalitá del suo abitare. Dopo aver vissuto per quattro anni in una casa in affitto privato, infatti, Davide ha cominciato a sperimentare l'occupazione informale di immobili a scopo abitativo. La rescissione del contratto da operaio edile e il perdurare di una condizione di disoccupazione e lavori in nero incidono sulla precarietà della sua condizione abitativa. Questa si caratterizza per lo più per pratiche di occupazione abusiva di unità di ERP e coabitazione nella casa dei propri genitori, nonostante il fatto che la richiesta per l'assegnazione di un alloggio popolare è stata accettata (ma non ancora espletata) dagli uffici competenti del Comune di Napoli.

## 4 | Discussione. L'occupazione come condizione complessa dell'abitare

In questa sezione vengono discussi i due principali tipi (micro e macro) di variabili che influenzano il percorso abitativo di chi decide di accedere al bene 'casa' attraverso il canale dell'occupazione informale di un alloggio di ERP.

*Variabili micro (o soggettive).* La storia abitativa di Davide comincia in uno dei tanti complessi di ERP dei quartieri orientali di Napoli, dove fenomeni di disagio socio-economico risultano particolarmente elevati (si veda sez. 2). Come accennato in precedenza, l'habitus o la classe di appartenenza sono considerati elementi determinanti nell'influenzare il percorso abitativo di un abitante (Hochstenbach & Boterman, 2015). Nel caso degli occupanti del rione De Gasperi i fattori micro influenzano in due modi le scelte abitative.

Il primo ha che fare con elementi di natura economica. Famiglie e individui a basso reddito provano a stabilirsi nel settore locatario (privato o pubblico), dal momento che le risorse economiche da destinare

all'abitazione permettono di sostenere le spese di una casa in affitto. Le considerazioni di Davide sul proprio percorso abitativo e quello della propria famiglia di origine evidenziano l'importanza dei fattori micro di tipo economico nell'orientare le proprie scelte abitative.
«Quando mia moglie ed io ci siamo sposati, abbiamo deciso di prendere casa insieme, casa nostra. […] Non abbiamo nemmeno immaginato di comprare casa. Nessuno nella mia famiglia ha mai comprato una casa. È qualcosa per persone ricche. […] Come dire, la casa di proprietà è per chi è ricco, la casa in affitto è per famiglie operaie, e la casa popolare è per le persone molto povere». (Davide, Intervista, 20 settembre 2018).
Inoltre, l'instabilità lavorativa non permette agli occupanti del rione De Gasperi di muoversi verso posizioni abitative stabili, spingendoli a spesso a ricercare soluzioni in seno all'informalitá abitativa. Come evidenziato da un'indagine nazionale, la condizione di disagio abitativo negli ultimi decenni si è acuita soprattutto per le famiglie a basso reddito che vivono in affitto (Nomisma, 2016). Pertanto, di fronte al perdurare di una condizione di precarietà economica l'occupazione abusiva di uno spazio di ERP può fungere da canale d'accesso al bene 'casa' (Maranghi, 2016). Il percorso abitativo di Davide evidenzia come il ricorso alla pratica dell'occupazione abusiva sia coinciso con la perdita del proprio posto di lavoro. L'incapacità di continuare a pagare un affitto privato lo ha spinto verso la sua prima esperienza di occupazione nel 2012 (vedi sez. 3).

In secondo luogo, l'habitus ha un peso anche in quanto espressione di capitale sociale, cioè come set di relazioni sociali a cui un individuo (o una famiglia) si rivolge per questioni legate alla propria esigenza abitativa (De Decker & Sergers, 2014). Da questo punto di vista, il caso studio sottolinea l'importanza che il capitale sociale per i gruppi socio-economicamente più deboli della popolazione. Nello specifico, il set di relazioni sociali costituisce la rete all'interno della quale circolano informazioni importanti in relazione al tema della casa. Davide ha occupato lo spazio in cui vive dopo che una persona interna al rione lo ha informato del fatto che tale spazio stesse per liberarsi. Pertanto, ha soddisfatto il suo bisogno di un alloggio attingendo al proprio bacino di relazioni personali che si sono rivelate un elemento importante per avere accesso all'alloggio in cui vive (Lévesque & White, 1999).
*Variabili macro (o di contesto).* Due variabili contestuali sembrano influenzare il percorso abitativo di Davide verso la sua attuale condizione abitativa. Il primo riguarda l'insostenibilità economica del settore privato dell'affitto. Il disagio abitativo è un innesco importante della mobilità residenziale, che spinge una famiglia alla ricerca di una soluzione abitativa più sostenibile (Lersch & Dewilde, 2015; Skobba & Goetz, 2013). Il primo passo verso l'indipendenza abitativa per Davide coincide con il trasferimento in una casa in affitto nel mercato privato. Tuttavia, la sua permanenza in affitto ha breve durata, come accennato in precedenza. Davide si è affidato a strategie informali dell'abitare per rispondere al proprio bisogno di alloggio dal momento che vivere in occupazione gli permette di ammortizzare i costi legati alla casa che gravano sul reddito familiare.
«Viviamo qui perché non potremmo permetterci di pagare un affitto. O meglio, potremmo permettercelo, ma dato non è detto che il lavoro non è certo, preferisco risparmiare ora. […] L'idea è accumulare una certa stabilità economica ora, per poi magari trovare anche una casa più stabile. Come dire, spero sia una tappa di passaggio verso qualcosa di più certo» (Davide, Intervista, 20 settembre 2018).
Il secondo elemento che emerge con forza riguarda l'inadeguatezza delle politiche abitative locali in materia di edilizia popolare. Le lunghe liste di attesa e lo scarso turnover che caratterizzano l'assegnazione degli alloggi di ERP sul territorio cittadino costituiscono un incentivo per l'occupazione abusiva di spazi di ERP. Nel 2011 (anno dell'ultimo bando per l'assegnazione delle case popolari a Napoli) erano circa 16,000 le famiglie che avevano espresso la propria esigenza per una soluzione abitativa economica. Tuttavia, l'amministrazione locale procede all'assegnazione degli alloggi popolari sulla base della graduatoria del bando precedente, datato al 1995. Il caso di Davide è emblematico della scarsa efficienza del sistema formale di assegnazione di un alloggio popolare. Nel 2008, infatti, è stato riconosciuto insieme a sua moglie meritevole di una casa popolare, scivolando tra i primi posti della graduatoria di assegnazione. Tuttavia, la lentezza nel ricevere formalmente l'alloggio popolare che gli è stato assegnato lo ha spinto verso l'occupazione per rispondere al proprio bisogno abitativo.
«Ci fu assegnata la casa, perché eravamo scivolati al 41° posto in graduatoria. Credo perché fossimo una giovane coppia. […] Andavo a chiedere di tanto in tanto al Comune. Poi mi dissero che purtroppo non trovavamo più il fascicolo della mia famiglia. […] Sono tornato a chiedere spiegazioni più volte, ma nel frattempo avevo deciso di occupare; avevo comunque bisogno di un posto dove stare. […] Ancora oggi non sappiamo niente, in teoria dovremmo avere una casa popolare per quanto ne so». (Davide, Intervista, 20 settembre 2018).

## 5 | Conclusioni

L'analisi del fenomeno dell'occupazione informale di unità di ERP in relazione al rione De Gasperi di Napoli sottolinea la complessità di una simile pratica di accesso al bene 'casa'. Tale pratica può essere considerata una tappa momentanea di un più articolato percorso abitativo lungo il quale la dimensione dell'abitare (rigidità del mercato privato della casa, l'inefficienza delle politiche di edilizia residenziale pubblica e l'insufficienza del patrimonio abitativo pubblico) appare fortemente correlata ad altri aspetti della vita di chi occupa (la posizione lavorativa, la condizione economica, il set di relazioni che caratterizza il quotidiano di ciascuno di noi). Pertanto, ciò che emerge con chiarezza da questo breve contributo è la necessità di guardare alle molteplici sfumature che definiscono tale fenomeno al fine di comprendere al meglio la complessità di significati che lo caratterizza.

## Riferimenti bibliografici


Acierno, A. (2007). *Periferie napoletane: recinti di insicurezza.* Articolo presentato al Convegno nazionale Istituto Nazionale di Urbanistica (INU). Territori e cittá del Mezzoggiorno. Quante periferie? Quali politiche di governo?, Napoli.

Allen, J., Barlow, J., Leal, J., Maloutas, T., & Padovani, L. (2004), in *Housing and welfare in Southern Europe*. John Wiley & Sons, Oxford.

Baldini, M. (2010). "Le politiche abitative in Italia", in *il Mulino,* no. 59, vol. 3, pp. 407-415.

Baldini, M., & Poggio, T. (2014). "The Italian housing system and the global financial crisis", in *Journal of Housing and the Built Environment,* no. 29, vol. 2, pp. 317-334.

Belotti, E., & Annunziata, S. (2017). "Governare l'abitare informale. Considerazioni a partire dai casi di Milano e Roma". In Urban@It (a cura di), *Terzo Rapporto sulle cittá. Main the gap. Il distacco tra politiche e cittá.* Il Mulino, Bologna.

Bourdieu, P. (2005). *The social structures of the economy*. Polity Press, Cambridge.

Brancaccio, L. (2009). Guerre di camorra: i clan napoletano tra faide e scissioni. In G. Gribaudi (a cura di), *Traffici criminali*. Bollati Boringhieri, Torino.

Bricocoli, M., Gnan, E., & Marani, B. (2018). "Quartieri immobili. Carriere abitative e gestione dell'edilizia residenziale pubblica: riflessioni a partire da un caso studio", in *Polis,* no. 32, vol. 1, pp. 105-130.

Clapham, D. (2005). *The meaning of housing: A pathways approach*. The Policy Press, Bristol.

Clapham, D., Mackie, P., Orford, S., Thomas, I., & Buckley, K. (2014). "The housing pathways of young people in the UK", in *Environment and Planning A,* no. 46, vol. 8, 2016-2031.

De Decker, P., & Segers, K. (2014). "Chaotic, fluid and unstable: an exploration of the complex housing trajectories of homeless people in Flanders, Belgium", in *Journal of Housing and the Built Environment,* no. 29, vol. 4, pp. 595-614.

Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press, Princeton.

Eu-silc. (2016). *Indagine europea sui redditi e le condizioni di vita delle famiglie*. Retrieved from Roma: https://www.istat.it/en/files/2014/06/met_norme0837_indagine_europea_sui_redditi_Eu-Silc.pdf

Federcasa. (2015). *L'edilizia residenziale pubblica. Elemento centrale della risposta al disagio abitativo e all'abitazione sociale*. Retrieved from http://www.federcasa.it/wp-content/uploads/2017/03/Edilizia_Residenziale_Pubblica_dossier_05_2015.pdf

Fregolent, L., Gibin, R., & Torri, R. (2017). "La questione abitative "prima e dopo la crisi"". In FrancoAngeli (a cura di), *L'Italia senza casa. Bisogni emergenti e politiche per l'abitare*, FrancoAngeli, Milano, pp. 43-66.

Hochstenbach, C., & Boterman, W. R. (2015). "Navigating the field of housing: Housing pathways of young people in Amsterdam", in *Journal of Housing and the Built Environment,* no. 30, vol. 2, pp. 257-274.

Laino, G. (2007). "Le politiche per le periferie". In A. Belli (a cura di), *Non é cosí facile. Politiche urbane a Napoli a cavallo del secolo*, FrancoAngeli, Milano, pp. 67-102.

Lanzi, M. (2016). "Drosscape e reti di nuova urbanità nell'area orientale di Napoli". In G. Punziano (a cura di), *Società, economia e spazio a napoli.* (pp. 37-53). Gran Sasso Science Institue, I.N.F.N., L'Aquila.

Lersch, P. M., & Dewilde, C. (2015). "Employment insecurity and first-time homeownership: Evidence from twenty-two European countries", in *Environment and Planning A,* no. 47, vol. 3, pp. 607-624.

Lévesque, M., & White, D. (1999). "Le concept de capital social et ses usages". *Lien social et politiques*, no. 41, pp. 23-33.

Manzoni, C. (2013). *L'uscita dal campo e dalla baraccopoli: le carriere abitative dei rom, tra vincoli strutturali e strategie individuali.* (PhD Dissertation), Università degli Studi di Milano-Bicocca, Milano.

Maranghi, E. (2016). "Geografie abitative a Tor Bella Monaca: uno spaccato sulla domanda di abitare e il significato della casa pubblica oggi", in *Territorio,* no. 78, pp. 63-68.
Meeus, B., & De Decker, P. (2015). "Staying put! A housing pathway analysis of residential stability in Belgium", in *Housing Studies,* no. 30, vol. 7, pp. 1116-1134.
Napoli, C. d. (2016). *D.G.C. Oggetto: Piano di mobilitá degli occupanti sine titulo in condizione di disagio abitativo, che risiedono nel rione De Gasperi*. Naples, Italy: Napoli, Comune di.
Nomisma. (2016). *Dimensioni e caratteristiche del disagio abitativo in Italia*. Retrieved from http://www.istitutodegasperi-emilia-romagna.it/pdf-mail/290_11052016a3.pdf
Poggio, T. (2009). "Le principali dimensioni della disuguaglianza abitativa in Italia". In A. Brandolini, C. Saraceno, & A. Schizzerotto (a cura di), *Dimensioni della disuguaglianza in Italia: povertà, salute, abitazione, Bologna: Il Mulino*, il Mulino, Bologna, pp. 273-293.
Skobba, K., & Goetz, E. G. (2013). "Mobility decisions of very low-income households", in *Cityscape*, pp. 155-171.
Somerville, P. (2013). "Understanding homelessness", in *Housing, theory and society,* no. 30, vol. 4, pp. 384-415.
Stillerman, J. (2017). Housing pathways, elective belonging, and family ties in middle class Chileans' housing choices, in *Poetics,* no. 61, pp. 67-78.
Vallone, M. (2013). Il" Valore" Del Sommerso, in *Rassegna Economica,* no. 76, vol. 1, pp. 49-66.
Warner, C., & Sharp, G. (2016). The short-and long-term effects of life events on residential mobility. *Advances in Life Course Research,* no. 27, pp. 1-15.
Zanfi, F. (2013). The Città Abusiva in Contemporary Southern Italy: Illegal Building and Prospects for Change, in *Urban Studies,* no. 50, vol. 16, pp. 3428-3445.

**Sitografia**

Dati Instat, Basi territoriali e variabili censuarie, 2017
https://www.istat.it/it/archivio/104317)
Dati Instat, 2018
http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCIS_POPRES1. e
ERP del Comune di Napoli
http://www.comune.napoli.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/14438

**Ringraziamenti**

Vorrei ringraziare vivamente Gabriella Punziano per i commenti forniti alle versioni inziali del manoscritto.

# Abitare sociale e rigenerazione urbana di aree periferiche: il caso di ViaPadova36 a Milano come occasione di approfondimento

**Elena Fontanella**
Politecnico di Milano
DAStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani
Email: *elena.fontanella@polimi.it*

**Fabio Lepratto**
Politecnico di Milano
Email: *fabio.lepratto@polimi.it*

**Abstract**
La riflessione proposta, incentrata sul rapporto tra interventi di abitare sociale e rigenerazione urbana di aree periferiche, è condotta attraverso l'approfondimento di un caso studio puntuale, ritenuto significativo: il condominio sociale di via Padova 36, a Milano. Nato dalla rigenerazione di un immobile lasciato in eredità da un artista e scultore locale alla Veneranda Biblioteca Ambrosiana, l'edificio è l'esito dell'azione congiunta di diversi enti, pubblici, privati e di realtà appartenenti al terzo settore, attive nella risposta alle fragilità abitative. Tra questi: Regione Lombardia, Fondazione Cariplo, Fondazione Housing Sociale, il Fondo Immobiliare di Lombardia, il gestore del fondo InvestiRE sgr, il gestore sociale Abitare Sociale Metropolitano. ViaPadova36 rappresenta un'esperienza significativa nel panorama milanese sotto diversi punti di vista ed è stato colto come caso rappresentativo attraverso il quale far emergere punti di forza e criticità nell'affrontare la questione abitativa. Il caso studio è stato approfondito attraverso la descrizione del contesto urbano e dell'edificio, la ricostruzione del processo, la mappatura degli attori, la presentazione dei risultati conseguiti a quasi cinque anni dall'avvio – in riferimento agli obiettivi inizialmente fissati – e le criticità evidenziate nel corso del tempo. La riflessione, che emerge dall'osservazione ravvicinata di una situazione specifica, è stata finalizzata all'individuazione di possibili forme di generalizzazione orientate all'affinamento del processo, estrapolando questioni ancora aperte riferite all'interazione e alla combinazione tra interventi di abitare sociale e di rigenerazione urbana di ambiti periferici.

**Parole chiave:** social housing, outskirts & suburbs, social exclusion/integration

## 1 | *Fare città*: quale rapporto tra la rigenerazione delle periferie e interventi di abitare sociale?

Il contributo proposto intende indagare il rapporto – potenziale o in essere – tra rigenerazione urbana di ambiti periferici e interventi di abitare sociale[1], finalizzati a incidere sulle difficoltà di accesso alla casa da parte di una porzione crescente della popolazione. L'attenzione è rivolta, in particolare, verso la capacità di progetti di trasformazione di immobili esistenti di influenzare positivamente questo rapporto.
L'ipotesi, sondata attraverso l'approfondimento del caso specifico del condominio di ViaPadova36 a Milano, è che interventi di abitare sociale, soprattutto se connessi alla riqualificazione o al recupero di edifici esistenti, possono avere un ruolo propulsivo nella rivitalizzazione di ambiti simultaneamente segnati da fragilità spaziali, socio-economiche e demografiche. Nell'incontro tra la dimensione privata dell'abitare e il suo carattere relazionale questa possibilità trova sia il proprio fondamento[2] che le proprie criticità. Il crescente numero di sperimentazioni che, soprattutto nel contesto europeo, riflettono su forme di condivisione di spazi che articolano la transizione da quelli privati a quelli pubblici, sembra confermare l'importanza del carattere relazionale dell'abitare e la sua capacità di "fare città". Dall'altro, la dimensione domestica continua a mantenere un'importanza del tutto centrale in riferimento alla quotidianità dell'abitare, in assenza della quale qualsiasi forma di condivisione e apertura all'incontro appare di difficile attuazione. La riflessione si è concentrata intorno alla possibilità che la trasformazione di immobili residenziali esistenti in contesti problematici sia accompagnata dalla promozione di inclusione sociale e integrazione multiculturale, approfondendo il contributo dei soggetti di impresa sociale e il loro ruolo sia nella formazione delle comunità di residenti che nel loro accompagnamento nel corso del tempo.

[1] Il presente scritto e l'attività di ricerca sul campo che ha reso possibile l'approfondimento del caso di via Padova 36 e la riflessione critica formulata rappresenta un momento di sinergia tra due linee di ricerca - "*ForDwell, Forme, usi e spazi per l'abitare contemporaneo*"(condotta da Fabio Lepratto) e "*PeriFrag, Periferie urbane e metropolitane come territori fragili*" (condotta da Elena Fontanella) - nell'ambito del progetto del DAStU-Dipartimento d'Eccellenza, del Politecnico di Milano, dedicato alle Fragilità Territoriali.
[2] «[…] la valorizzazione del territorio e del locale come ingrediente dell'azione abitativa e i tentativi di integrazione tra politiche abitative/sociali e politiche urbane/di quartiere indicano una maggiore consapevolezza del carattere spazio-relazionale dell'abitare» (Tosi, 2008: 154).

Infine, se da un lato sembra oggi prevalere un approccio orientato verso l'integrazione delle politiche pubbliche per la casa all'interno di quelle per la rigenerazione delle periferie urbane e metropolitane, chiarire la rispettiva autonomia delle due questioni può contribuire a trasformare le sovrapposizioni esistenti in sinergie, in una prospettiva orientata al contenimento dei limiti propri del tema dell'*urbanizzazione* [3] del problema della casa (Tosi, 2008).
Il caso di via Padova 36 ha rappresentato una utile occasione per riflettere su questi temi, alcuni dei quali proprio in virtù di come sono stati affrontati e trattati all'interno del progetto, altri in riferimento alla loro assenza o marginalità




*Figure 1; 2* | Nord-Est Sud-Ovest: via Padova vista dal condominio sociale al civico n.36
Fonte: Fotografie di Daniele Portanome

## 2 | Il contesto di via Padova

Il progetto attorno al quale è concentrata l'attenzione in questo contributo fa del proprio indirizzo il proprio nome - ViaPadova36 - così come simmetricamente la dicitura "una casa tante storie", che lo accompagna, allude ad una pluralità di abitanti, origini, vissuti che caratterizzano non solo il condominio in sé ma anche il quartiere strutturatosi nel tempo lungo l'asse di via Padova.
Via Padova si estende per più di quattro chilometri tra piazzale Loreto e Cascina Gobba, nel settore nord-orientale di Milano: si tratta di un tracciato storico che attraversando i borghi rurali di Turro e Gorla collegava la città con Crescenzago, originariamente comune autonomo. Fin dalle proprie origini percorsa da flussi di merci e persone, ha a lungo rappresentato una direttrice di connessione verso Vimodrone, Cernusco sul Naviglio e Cologno Monzese, ruolo oggi assunto da viale Palmanova.
Nonostante la significativa estensione di via Padova, il tessuto urbano sviluppatosi nel tempo al suo intorno tende spesso ad essere erroneamente identificato come un unico quartiere[4]: è di fatto un'area molto eterogenea sia nella morfologia, nelle modalità insediative e nelle consistenze edilizie, che nella composizione sociale, la cui varietà si è configurata come un elemento di ricchezza della zona.

[3] Il tema dell'*urbanizzazione del problema della* casa è stato definito da A. Tosi come «il problema ricondotto alle sue dimensioni urbane e assorbito nelle politiche urbane/urbanistiche». (Tosi, 2008: 154) In un recente incontro pubblico, Antonio Tosi ha ribadito come oggi si assista ad un processo di fagocitazione delle politiche per la casa da parte di quelle orientate alla rigenerazione delle periferie. Quartieri periferici e casa, sostiene Tosi, sono due questioni diverse che spesso si sovrappongono. Il problema cruciale delle politiche abitative sociali rimane l'accesso alla casa.
[4] «È impossibile parlare della via Padova e dei suoi dintorni - il territorio compreso tra piazzale Loreto e Cascina Gobba, tra naviglio Martesana e via Palmanova - come di un'area omogenea, men che meno come di un grande quartiere. Molteplici e differenti - per storia e tipologie insediative - sono i poli territoriali che compongono questa zona di Milano: da Crescenzago a Piazzale Loreto, dall'area che gravita attorno al Trotter a quella di via Don Orione». (Barra, 2017: I)

Via Padova ha rappresentato nel corso del tempo una meta per flussi migratori: dapprima, parallelamente allo sviluppo industriale dell'area settentrionale di Milano e di Sesto San Giovanni, per spostamenti dalle campagne lombarde e quindi per movimenti nazionali provenienti dal meridione e dal Veneto. È tra l'inizio del Novecento e il secondo dopo guerra che via Padova assiste ad un forte momento di crescita, con la costruzione di edifici residenziali con distribuzione a ballatoio, con appartamenti dalle superfici contenute, spesso di un unico proprietario, destinati ad accogliere la nuova classe operaia in cerca di case in affitto. Più recentemente, a partire dagli ultimi decenni del Novecento, via Padova ha rappresentato un punto di destinazione per flussi transnazionali, che hanno dato vita ad una delle comunità più multietniche della città. Quelle stesse "case di ringhiera" che avevano accolto i flussi migratori nazionali, hanno ospitato le famiglie di immigrati giunte da diversi paesi del mondo. Pochi interventi di edilizia residenziale pubblica hanno inoltre interessato il tessuto edilizio di via Padova[5], formato prevalentemente da strutture abitative private[6] e immobili per piccole attività produttive, artigianali e commerciali.
Gli arrivi e le ripartenze che hanno interessato questa zona hanno portato ad un progressivo indebolimento delle relazioni sociali che rappresenta oggi un significativo elemento di fragilità. Parallelamente sono scaturite diverse forme di conflitto - di vicinato, tra i diversi gruppi etnici che compongono la compagine sociale - accompagnate dall'intensificarsi del degrado degli spazi dell'abitare e di quelli pubblici e dall'emergere di forme di disagio sociale: «sovraffollamento abitativo, occupazioni abusive, nei casi estremi, prostituzione e spaccio tendono a condizionare la vita di questi luoghi. Le famiglie oneste, italiane e straniere, che sono la maggioranza, e gruppi deboli come le persone anziane subiscono indifese e spaventate questa situazione e accumulano rabbia» (Barra, 2019).

Il paesaggio urbano di via Padova si presenta oggi come fortemente composito: è possibile tuttora leggerlo come un palinsesto che conserva al suo interno una forte stratificazione temporale e di funzioni non esclusivamente residenziali, con la presenza, seppur ridotta, di laboratori e piccoli insediamenti produttivi. È possibile tuttavia riconoscere tre settori all'interno dei quali alcuni caratteri sono maggiormente ricorrenti: un primo tratto, compreso tra piazzale Loreto e il ponte della ferrovia, un secondo tratto, quello più centrale, maggiormente interessato dalla costruzione di grandi condomini a partire dagli anni Sessanta, ed un terzo tratto in prossimità del nucleo di Crescenzago e del naviglio della Martesana, che qui si ricongiunge al tracciato di via Padova. Si tratta allo stesso tempo di un'area urbana fortemente accessibile, servita dall'autobus 56, che percorre la via nella sua interezza, e prossima alla linea 2 della metropolitana. Il primo tratto di via Padova, quello più "centrale" ma allo stesso tempo tra i più segnati dai fenomeni di degrado e marginalità, di cui fa parte il civico 36, è inoltre prossimo alle reti di trasporto pubblico del nodo di piazzale Loreto.
Via Padova è descritta nelle pagine di cronaca, soprattutto a cavallo tra gli anni Novanta dello scorso secolo e il primo decennio del Duemila, come un *ghetto*, una *banlieue*, come una delle strade più pericolose di Milano, ma questa lettura appare fortemente condizionata da una stigmatizzazione rafforzata proprio dal discorso pubblico dominante (Arrigoni, 2010). La narrazione del territorio attorno a via Padova è oggi fortemente cambiata[7], in relazione alle dinamiche di trasformazione che lo stanno interessando, anche come riflesso della spinta data dalle dinamiche in corso a NoLo (zona a Nord di piazzale Loreto).
Sebbene i problemi che connotano la zona - concentrazione di famiglie vulnerabili e di profili fragili, degrado degli immobili, sovraffollamento degli alloggi, segregazione sociale e scolastica, microcriminalità, conflittualità, tendenza alla frammentazione degli spazi - siano lontani dall'essere superati, si assiste ad un effettivo cambiamento in atto. Questo attiene sia la dimensione fisica e spaziale, con interventi sia pubblici

[5] *Quartiere Palmanova* (1941), via Palmanova, Promotore: Comune di Milano; *Palmanova*, via Palmanova-via Tarabella, Promotore GESCAL; *Quartiere Crescenzago* (già Aldo Sette, 1031-1932) via Riccardi, via B. Celentano, via Giovanni Battista de la Salle, Promotore ICP Milano. (Infussi, 2011)

[6] «[…] Si tratta di un contesto in cui la proprietà degli alloggi è sufficientemente articolata da offrire uno stock assai consistente di alloggi in affitto che versano spesso in condizioni di degrado e dunque risultano meno appetibili per la popolazione autoctona e che sono disponibili per coloro che approdano in una città in cui la tensione abitativa è elevata, in cui l'offerta di alloggi sociali è esigua ed esclude in modo generalizzato i nuovi immigrati" (Arrigoni, 2010: 166).

[7] È del 10 maggio 2019 l'articolo su via Padova "Il ghetto è alle spalle la periferia diventa una zona alla moda", di Paolo Natale (docente del Dipartimento di scienze sociali e politiche dell'Università degli Studi di Milano), pubblicato su Repubblica (inserto di Milano). L'articolo documenta una soddisfazione della qualità della vita in zona leggermente superiore alla media di Milano (+3%), e delle occasioni culturali (+7%) a fronte invece di valori leggermente sotto alla media per desiderio di cambiare zona di residenza (-2%), soddisfazione della sicurezza (-4%) dell'integrazione degli immigrati (-2%) e delle relazioni di buon vicinato (-5%). (I dati, pubblicati nell'articolo, provengono da un'indagine condotta da 200 studenti del corso di laurea di Comunicazione e Società dell'Università degli Studi di Milano). Già in articoli meno recenti si faceva riferimento ad un cambiamento in atto: "North of Loreto. Il quartiere più multietnico di Milano è al bivio tra degrado e miracolo" (Sironi, 2016); "Siamo andati a vedere se via Padova è davvero la nuova Brooklyn di Milano" (Vitale, 2016).

che privati finalizzati al recupero di situazioni di degrado che hanno a lungo segnato la zona[8], sia quella sociale. Questo territorio può inoltre contare su una fitta rete di associazioni e soggetti locali attivi che contribuiscono quotidianamente con il proprio operato alla sua valorizzazione. Tuttavia, emerge l'assenza o quanto meno l'insufficienza di una regia pubblica che governi o accompagni le dinamiche di trasformazione in atto, che appaiono oggi quasi completamente affidate al mercato.



*Figura 3* | ViaPadova36: la corte interna
Fonte: Fotografie di Daniele Portanome

## 3 | Il progetto: ViaPadova36 - *una casa tante storie*[9]

### 3.1 | Gli obiettivi del progetto, il processo, gli attori coinvolti

Via Padova è un progetto di housing sociale[10] realizzato tramite il recupero e la valorizzazione di un edificio residenziale esistente a proprietà indivisa. L'immobile, originariamente dell'artista Marco Mantovani e in seguito lasciato in eredità alla Veneranda Biblioteca Ambrosiana, è stato ceduto a una società di gestione del risparmio e trasformato con l'intento di dare risposta a situazioni di fragilità abitativa crescenti. Target dell'intervento è la cosiddetta "fascia grigia" dell'housing sociale[11]: soggetti o nuclei che dispongono di una capacità di reddito contenuta in grado di sostenere l'onere di un affitto, purché calmierato. Trattandosi di un intervento legato alle logiche finanziarie del sistema integrato dei fondi immobiliari, la solvibilità dell'affittuario è un parametro essenziale per il sostentamento economico dell'iniziativa. Per questo, la selezione degli inquilini è necessariamente rivolta a favorire situazioni "intermedie" escludendo i soggetti a rischio indigenza[12] (Tosi, 2017).
Nelle intenzioni dei promotori, la finalità del progetto è di realizzare un "condominio solidale", dotato di una forte connessione tra gli inquilini e capace di rafforzare la condizione di coesione all'interno del contesto

[8] Tra gli interventi pubblici, in particolare, si ricordano lo spazio pubblico all'angolo tra via Mosso e via Padova; l'ex Convitto del Parco Trotter, ristrutturato e destinato ad accogliere la Scuola Media già presente nell'Istituto Comprensivo Statale "via Giacosa" insieme ad un *PuntoCom* (Punto di Comunità) la cui gestione e co-progettazione è stata recentemente assegnata nell'ambito di una collaborazione tra Comune di Milano e Fondazione Cariplo (progetto "LaCittàIntorno").
[9] "ViaPadova36 – una casa tante storie" è il nome ufficiale attribuito dai promotori del progetto.
[10] "Housing sociale" è il termine usato in riferimento a ViaPadova36 dai promotori. È riconducibile alla definizione data da Antonio Tosi "Produzione di case ad uso sociale con l'intervento di operatori privati, secondo quanto previsto dal Piano Casa (2007-2008) e dall'introduzione del Sistema integrato dei Fondi Immobiliari." (Tosi, 2017).
[11] Definizione correntemente adottata per includere coloro che non hanno redditi così bassi da accedere all'edilizia popolare ma neanche così alti per ricorrere al mercato. Spesso si tratta di soggetti provenienti dal ceto medio, impoverito per effetto della crisi economica.
[12] L'assegnazione avviene nel rispetto dei parametri di accesso al *social housing* definiti da Regione Lombardia. L'Indicatore della Situazione Economica Equivalente per l'Edilizia Residenziale Pubblica, ISEE-ERP, nel caso di via Padova 36, è compreso tra 14.000 e 40.000 €.

urbano tramite la promozione di attività sociali, culturali, commerciali. Un simbolo di integrazione tra famiglie italiane e straniere, tra giovani e anziani. L'offerta di locazione è pensata per: offrire appartamenti rivolti a giovani coppie o famiglie italiane e straniere, dare una risposta a persone con necessità di abitazioni temporanee e a canone calmierato[13]; consentire a chi già abita nell'immobile, spesso da molti anni, di prolungare l'affitto in un'abitazione di qualità superiore.
La realizzazione del progetto è l'esito di un meccanismo complesso composto da numerosi ingranaggi: istituzioni pubbliche, società private, fondazioni e soggetti appartenenti al terzo settore. Il modello ibrido rispecchia una formula recentemente consolidatasi in Lombardia con lo scopo di trovare un equilibrio tra contenuti sociali e redditività che consenta l'incremento di investimenti privati in risposta alle situazioni di fragilità abitativa crescenti.
Il progetto per Via Padova 36[14] è stato avviato nel 2011 da Fondazione Cariplo, in collaborazione con Fondazione Housing Sociale (FHS)[15] nel ruolo di *advisor tecnico e sociale*. La realizzazione è avvenuta con il supporto del Fondo Immobiliare di Lombardia[16], gestito da Polaris Real Estate SGR - oggi InvestiRe SGR. La partnership pubblico-privato ha consentito al progetto di ricevere da Regione Lombardia un finanziamento di 1,5 milioni di euro vincolato alla ristrutturazione di 15 alloggi, 8 rivolti a famiglie di migranti e 7 destinati a persone in difficoltà abitativa e vulnerabilità sociale[17]. Al termine del 2013 ai partner iniziali si è aggiunto Abitare Sociale Metropolitano impresa sociale Srl (ASM), soggetto costituitosi come rete di realtà del terzo settore già attive sul territorio e vincitore del bando per la gestione sociale dell'intero intervento (ASM riunisce il Consorzio Sistema Imprese Sociali, il Consorzio Farsi Prossimo, le cooperative Chico Mendes e La Strada). ASM è inoltre proprietario di una parte dell'immobile grazie a un investimento rilevante, parzialmente finanziato da Fondazione Cariplo con l'importo di 1,5 milioni. Oltre ad InvestiRe SGR e a ASM, che possiedono rispettivamente due dei quattro corpi scala in cui è suddiviso l'edificio, nel progetto rientra anche la Veneranda Biblioteca Ambrosiana che gode dell'uso per 90 anni di un edificio indipendente, collocato a chiusura del secondo cortile interno. I circa 200 mq dell'edificio sono sede della Fondazione Marco Mantovani, nata con lo scopo di conservare e valorizzare le opere dell'omonimo scultore[18].

### 3.2 | L'edificio: il progetto di trasformazione

L'edificio, risalente ai primi anni del Novecento, è costruito secondo la tipologia della casa d'affitto urbana, diffusa nella Milano di inizio secolo. Presenta spazi per attività commerciali al piano terreno e alloggi ai piani superiori. Il fronte principale è disposto lungo la cortina di via Padova, i volumi si sviluppano nella profondità del lotto, intorno a due cortili. La struttura in muratura continua e la disposizione delle finestre, equamente distribuite lungo la superficie delle facciate, hanno consentito di ridisegnare gli ambienti interni tramite il riposizionamento delle partizioni non portanti. La copertura a falda ha permesso inoltre di usufruire della norma per il recupero dei sottotetti esistenti, consentendo di ottenere un ulteriore piano di alloggi. Gli ambienti interni sono stati suddivisi secondo varie tipologie - dal monolocale al quadrilocale - e introducendo un "residence sociale". L'incremento complessivo del numero di alloggi, da 34 a 41, è avvenuto grazie alla rimodulazione degli spazi, alle superfici guadagnate dall'eliminazione del quinto corpo scala originario, al recupero del piano sottotetto. Oltre all'adeguamento tipologico, la manutenzione straordinaria dell'intero edificio ha consentito di migliorarne le condizioni di accessibilità, grazie anche all'inserimento di un ascensore per corpo scala. L'incremento delle prestazioni energetiche[19] è avvenuto nel rispetto delle caratteristiche e degli elementi decorativi che caratterizzano il prospetto principale. L'immagine esterna, rinnovata, contribuisce a dare valore alla cortina del primo tratto di via Padova.

[13] Ad esempio, persone separate in cerca di casa, lavoratori in trasferta o in mobilità, lavoratori precari, studenti, ricercatori, giovani interessati a esperienze formative o di lavoro, parenti o amici di degenti ospedalieri, pazienti ospedalieri non ricoverati, studenti, ricercatori.
[14] Inizialmente *Maison du Monde*.
[15] Fondazione Housing Sociale si costituisce nel 2004 per volontà della Fondazione Cariplo con Regione Lombardia e ANCI Lombardia con la missione di sperimentare soluzioni innovative per il finanziamento, la realizzazione e la gestione di iniziative di edilizia sociale (www.fhs.it).
[16]Il Fondo Immobiliare di Lombardia è attivo dal 2006. Gli investitori sono Regione Lombardia, Fondazione Cariplo e il Fondo Investimenti per l'Abitare gestito da CDP Investimenti SGR S.p.A.
[17] Rispettivamente i primi nell'ambito del progetto "AbitAzioni", i secondi nell'ambito del nell'ambito del "Progetto per l'integrazione abitativa e sociale".
[18] Mantovani nel 2000 ha donato all'Ambrosiana il proprio patrimonio, comprensivo di una ricca collezione d'arte.
[19] L'edificio ha raggiunto la classe B Cened (www.teknespa.it).



*Figure 4; 5* | ViaPadova36: fronti interni
Fonte: Fotografie di Daniele Portanome

### 3.3 | Il ruolo del gestore sociale

Sono riposte elevate aspettative nella figura del gestore sociale (Marzorati, Semprebon, 2017), principale garante delle premesse del progetto e del suo sviluppo nel tempo. ASM è incaricato di svolgere la duplice funzione di amministrazione e di organizzazione delle attività sociali (Pologruto, 2013). Il primo ruolo comprende la una prima selezione degli ospiti[20], la stipula dei contratti, la gestione amministrativa e fiscale, la riscossione dei canoni, il mantenimento dell'efficienza fisica degli alloggi e degli spazi comuni, la gestione di eventuali conflitti[21]. Il secondo riguarda il sostegno a percorsi di accompagnamento finalizzati all'inserimento abitativo e sociale dei nuovi nuclei, tramite la promozione di laboratori e momenti di condivisione tra i residenti, il sostegno a servizi come il doposcuola per i bambini, l'organizzazione di eventi aperti al quartiere, meglio approfonditi nel paragrafo successivo. Questo secondo compito è finalizzato a traguardare gli obiettivi di convivenza sociale, creazione di comunità, partecipazione alla vita di condominio. Tra le azioni condotte dal gestore sociale, la composizione della comunità è probabilmente il compito più delicato che richiederebbe un approfondimento specifico. Se da un lato l'immobile ha l'ambizione di trasformarsi in un simbolo di integrazione, dall'altro la traduzione di questa volontà condiziona fortemente le scelte nell'ammissione dei soggetti in relazione al mix sociale ed economico desiderato. Come un prodotto di laboratorio, la costruzione della comunità diventa quindi un esperimento sociale condotto selezionando gli abitanti sulla base di alcune categorie di appartenenza che non riguardano esclusivamente la propria condizione economica o di disagio abitativo. Gli abitanti che vivono in Via Padova 36 devono differire per età, per provenienza (attualmente circa 50% italiani, 50% stranieri, rigorosamente di diversa provenienza), ma anche per tenore economico, pur rimanendo all'interno di una determinata fascia di reddito.

### 3.4 | Il mix sociale in numeri[22]

Le scale A e B, di proprietà di InvestiRE SGR, distribuiscono 22 appartamenti in locazione, con contratto 4+4, ad un canone annuo di 80€/mq. Si tratta di una formula che conferisce una certa stabilità agli inquilini. Di questi, 15 alloggi sono vincolati da Regione Lombardia, in virtù del finanziamento ricevuto, per i progetti cui si è già fatto riferimento. Dei 20 appartamenti locati ad aprile 2018, 6 sono abitati da anziani, 8 da famiglie straniere, 3 da adulti soli, 3 da famiglie italiane. Tra questi, alcuni inquilini già abitavano l'edificio in precedenza e hanno accettato, in seguito da un processo di mobilità coordinato da FHS, di essere ricollocate

[20] La selezione vera e proprio è a carico di una commissione espressa dai proprietari dell'immobile. Il gestore sociale svolge una preselezione giungendo ad una rosa di candidati.
[21] Il ruolo non va confuso con quello dell'amministratore di condominio, che è invece svolto da una società terza.
[22] I dati, forniti da FHS, sono relativi ad aprile 2018.

nello stabile rinnovato secondo le condizioni poste dalla nuova proprietà. Le scale C e D, di proprietà di ASM, distribuiscono 19 alloggi e il residence sociale. Il canone di affitto medio, in questo caso, è di 77€/mq. Di questi, 10 alloggi sono in locazione a giovani coppie o famiglie in difficoltà, 3 a "famiglie consapevoli": famiglie italiane composte da persone che si offrono di partecipare attivamente al progetto, supportando la gestione sociale, diventando punto di riferimento della comunità/condominio, facilitando la creazione di relazioni e opportunità di incontro. Infine, 6 alloggi sono locati a cooperative sociali, ciò consente di integrare nel progetto soggetti particolarmente fragili che necessitano di un elevato accompagnamento sociale, oltre che di un supporto abitativo. Questa scelta aumenta ulteriormente il mix all'interno dell'edificio integrando forme di accoglienza che non avrebbero avuto luogo all'interno del progetto di housing sociale se non fossero promosse da imprese sociali e supportate da rette sostenuta da istituzioni pubbliche. I progetti riguardano l'accompagnamento all'autonomia abitativa di rifugiati (Coop. soc. Farsi prossimo), persone con problemi psichici (Coop. soc. Filo d'Arianna), mamme con bambino (Coop. soc. La Strada). Anche il residence sociale rientra in questa categoria di utenze: è composto da 6 stanze singole e 8 doppie distribuite su due piani ed è pensato per offrire un servizio a rapido turnover. Secondo i dati messi a disposizione da FHS, nell'aprile 2018 ospitava un servizio rivolto a minori non accompagnati, a persone con disabilità medio lievi e problemi di salute mentale, ad accogliere studenti universitari e lavoratori (Coop. soc. La Cordata). Al piano terra due negozi consentono di affiancare imprenditoria sociale e commerciale: i ricavi del negozio SHARE (Second HAnd REuse), infatti, che vende abbigliamenti di seconda mano di alta qualità ed è gestito dalla Società Cooperativa Sociale Vesti Solidale, sono mirati a produrre nuova occupazione per gli abitanti e a ridistribuire risorse sul territorio.





*Figure 6; 7* | ViaPadova36: il portone d'ingresso aperto su via Padova; Il cancello chiuso verso la Fondazione Mantovani
Fonte: Fotografie di Daniele Portanome

## 4 | Eventi culturali e di animazione come occasione di promozione di coesione sociale all'interno di ViaPadova36 e tra condominio e quartiere

Il progetto di ViaPadova36 prevede che il condominio si configuri come un luogo di promozione di attività sociali, commerciali e culturali, rivolte sia agli abitanti che al quartiere e alla città, con l'obiettivo di incoraggiare coesione sociale non solo al suo interno ma anche tra condominio e tessuto circostante. I diversi eventi organizzati nel corso degli anni hanno lavorato in questa direzione, anche con l'intento di incidere sul superamento della percezione negativa del tratto di via Padova più prossimo a piazzale Loreto. L'inaugurazione (21 novembre 2014) ha rappresentato la prima grande occasione di proiezione e apertura del progetto al quartiere, in cui momenti più istituzionali di presentazione da parte dei diversi attori coinvolti sono stati accompagnati da attività culturali e di intrattenimento. Diversi altri eventi hanno accompagnato la vita del condominio in questi anni, pur con il limite dell'assenza di uno spazio chiuso e con le difficoltà

legate all'uso della sola corte come luogo deputato ad accoglierli. Tra questi *Contact* (12 novembre 2017) - organizzato nell'ambito del progetto *Open (your) House*, vincitore del Bando alle Periferie del Comune di Milano[23] - che ha trasformato gli spazi del condominio in una galleria d'arte con opere e installazioni *site specific* realizzate con la partecipazione degli abitanti e con il coinvolgimento di dodici artisti[24]. La facciata del condominio su via Padova è diventata in questa occasione supporto di una installazione[25] realizzata con ombrelli colorati disposti dagli abitanti sui propri balconi e sulle proprie finestre, a rappresentare come il contributo di ciascuno costituisca un tassello indispensabile nella costruzione di un evento di proiezione collettiva. La corte, seppur riqualificata con caratteristiche architettoniche del tutto ordinarie, ha consentito di organizzare in diverse occasioni la proiezione di film. In alcuni casi si è trattato di proiezioni a porte chiuse di film scelti dagli abitanti stessi attraverso una sorta di concorso interno, in altri casi a porte aperte, come in occasione della proiezione di "Prossima fermata via Padova", film-documentario realizzato dall'associazione Amici del Parco Trotter che raccoglie testimonianze di vita nel quartiere, guardando alla memoria del passato come ad uno strumento per indurre cura e affezione verso il territorio e come leva in grado di contribuire al superamento della *fragilità delle relazioni* che oggi lo connota. Alcuni momenti di condivisione legati alle festività e alle vacanze scandiscono infine la vita del condominio, e rappresentano nuovamente occasioni per aprire le proprie porte al quartiere, come nel caso di "Natale nei cortili di via Padova" (15 dicembre 2018), quando diverse corti tra cui quella del civico 36 sono state aperte a letture, laboratori creativi, esposizioni artistiche e di produzioni artigianali, danze ed esecuzione canore.
Altri momenti rappresentano invece occasioni per costruire o rafforzare i legami tra gli abitanti a partire dalle proprie storie di vita come nel caso di un laboratorio teatrale organizzato con un gruppo di donne rifugiate ospitate in *viaPadova36*, per rappresentare il tema della migrazione, del viaggio e della percezione di Milano



*Figure 8; 9* | ViaPadova36: gli spazi d'ingresso e la portineria; oggi inutilizzata
Fonte: Fotografie di Daniele Portanome

[23] *Bando alle Periferie 2017* del Comune di Milano - "*Open (your) house*" (progetto monoambito Adriano-Padova-Rizzoli). Il progetto ha coinvolto diversi condomini di via Padova con pranzi sociali, animazione di clownerie, laboratori di social art e musicali, installazioni artistiche, spettacoli, feste danzanti nei cortili. Promotori: Teatro Officina, City Art, Tac Teatro, Sono Musica.
[24] Gli altri artisti che hanno preso parte all'iniziativa: Angelo Caruso, Roberto Rosso, Alessio Binda, Apostolo, Christian Flores, Vincenzo Luca Picone, di Gabriele Buratti, Adi Haxhiaj, Patrizia Emma Scialpi, Pino Lia, Elisabetta Oneto, e insieme a loro un gruppo di studenti dell'Istituto Maxwell.
[25] "Colori di Facciata" - di Angelo Caruso. «Le installazioni e i progetti di Angelo Caruso sono caratterizzati da un'idea di arte pubblica in dialogo con il territorio e la comunità che lo abita, coinvolti attivamente in atti simbolici che valorizzano la dimensione identitaria dei luoghi. Per CONTACT degli ombrelli colorati sono donati agli abitanti del condominio per essere aperti ed esposti al balcone il giorno della mostra: una piccola azione che grazie alla partecipazione di tutti si trasforma in un grande evento, sviluppando il senso comunitario oltre l'isolamento».

## 5 | ViaPadova36 cinque anni dopo l'avvio del progetto: alcune considerazioni conclusive

Dal giorno dell'inaugurazione ad oggi sono passati 4 anni e mezzo: un tempo sufficiente per effettuare alcune valutazioni sull'efficacia del progetto, sulla sua aderenza alle premesse e sulla capacità di traguardare gli obiettivi e le previsioni che ne hanno preceduto l'attuazione. Le considerazioni qui restituite sono maturate in tre momenti: dall'osservazione diretta degli spazi e dell'intorno, dal dialogo con Monica Moschini (Fondazione Housing Sociale) e Rossella Sacco (Abitare Sociale Metropolitano - Gestore sociale di viaPadova36), dall'incontro con alcuni abitanti. Oltre ai fattori di successo dell'iniziativa, che comprendono gli effetti diretti e indotti sulla rigenerazione di via Padova, emergono alcune fasi critiche nell'attuazione del processo. Queste riguardano ad esempio: le fasi di mobilità degli inquilini originari e i disagi generati dal cantiere; alcuni ostacoli all'integrazione e alla costruzione di una comunità coesa, rilevate dal gestore e confermate dagli abitanti; l'assenza o l'inefficacia di alcuni spazi rispetto agli obiettivi, quali ad esempio la mancanza di locali interni pensati per svolgere attività comuni, la sola presenza della corte come spazio di socialità, e l'attuale sottoutilizzo degli spazi gestiti autonomamente dalla Fondazione Mantovani, la cui messa in gioco potrebbe aprire occasioni per colmare le lacune evidenziate e per costruire ulteriori occasioni di apertura al quartiere[26]. L'insieme di queste criticità, pur all'interno di un'esperienza valutata positivamente dagli abitanti e dagli stessi promotori, produce un parziale divario tra intenzioni, retoriche e realtà. Alla luce di quanto appreso, le considerazioni che seguono vogliono aprire ad una riflessione che possa contribuire, almeno in parte, ad affinare il modello qui sperimentato.

Dei 34 alloggi originari, solo 24 risultavano abitati all'avvio del processo di trasformazione. FHS[27], in qualità di *advisor* tecnico e sociale, ha avuto l'onere di accompagnare il processo di mobilità degli affittuari originariamente insediati nell'edificio, molti dei quali da lunga data. Il processo di mobilità innescato dal cambio di proprietà ha messo gli inquilini nella posizione di dover scegliere se richiedere una nuova collocazione all'interno dello stabile rinnovato, accettando le nuove condizioni economiche poste dal gestore del fondo, o se trasferirsi altrove. Una fase, quella della mobilità, complessa e ragionevolmente non priva di tensioni. Una suddivisione in tre fasi successive del cantiere ha concesso a coloro che hanno optato per la prima scelta (circa il 30%) di abitare l'edificio durante la durata dei lavori. Alcuni trasferendosi al termine della prima fase in un alloggio appena rinnovato, altri dovendo invece muoversi per la durata dei lavori in un alloggio escluso dalla prima fase e venendo in seguito riallocati. Sebbene l'affiancamento dato da FHS e InvestiRE comprendesse anche un supporto logistico per le fasi di trasloco, il processo di ricollocamento e la convivenza tra abitanti e cantiere ha generato non pochi disagi e lamentele per i residenti originari, spesso anziani[28].

L'esperimento di costruzione della comunità, alimentato da un desiderio di incoraggiare l'integrazione e la coesione sociale, non sembra sempre raggiungere gli esiti auspicati alla prova della realtà e al cospetto della quotidianità[29]. L'integrazione tra le famiglie che già abitavano l'edificio, i nuovi nuclei italiani e stranieri e gli utenti che si avvalgono dei servizi temporanei gestiti dalle cooperative sociali, risulta particolarmente difficile. A questo si sommano alcune differenze culturali nell'uso degli spazi e dei servizi comuni che fanno da freno ai processi di integrazione e richiedono un particolare sforzo da parte del gestore sociale. L'esperienza testimoniata da alcuni abitanti mette in luce una certa incompatibilità tra l'attitudine comunitaria, che più si addice a processi che prevedono un'idea di radicamento in un luogo, e la temporaneità evocata per molte delle situazioni abitative. Anche il ruolo delle famiglie consapevoli sembra da affinare: l'impegno a sostegno della comunità e della coesione interna pare essersi affievolito velocemente, anche in relazione all'insorgere di conflitti legati alla quotidianità della vita condominiale.

Da un punto di vista spaziale, il progetto di ViaPadova36 trova nella trasformazione di un immobile di inizio Novecento il proprio valore architettonico, riferibile alla qualità estetica del fabbricato, alla sua disposizione all'interno del tessuto urbano, alla presenza di due cortili interni. Il ruolo inventivo del progetto architettonico contemporaneo risulta invece poco esplorato, anche per via dei vincoli posti dall'edificio esistente. Il carattere manutentivo e prestazionale prevale rispetto all'uso di soluzioni tipologiche innovative, che avrebbero potuto rafforzare le intenzioni dell'iniziativa. Gli alloggi esistenti, ad esempio, sono stati ridisegnati, riducendone l'estensione, o organizzati in stanze per l'accoglienza di profili fragili, senza uscire

[26] Queste criticità sono emerse nelle interviste condotte al Gestore Sociale e agli abitanti interpellati.
[27] Le informazioni contenute in questo capoverso provengono dal colloquio con Monica Moschini (FHS) e Rossella Sacco (ASM).
[28] Questo nonostante gli inquilini fossero stati messi al corrente delle lunghe fasi di cantiere e dell'impatto delle lavorazioni previste.
[29] Le informazioni contenute in questo capoverso provengono dal colloquio con Rossella Sacco (ASM) e dal confronto con alcuni abitanti.

però dall'uso di tipologie abitative ordinarie (l'unità monofamiliare, il residence a stanze). Nella riorganizzazione degli interni, non è stato trovato spazio per ambienti dedicati ad attività comuni. Questi avrebbero potuto rappresentare un'occasione per promuovere forme di condivisione, come avvenuto in recenti esperienze cooperative in Svizzera o Austria[30], proponendo risposte coerenti con l'idea di "condominio sociale". Il sottoutilizzo dell'edificio della fondazione Mantovani, infine, ha ulteriormente rafforzato l'assenza di un luogo dedicato allo svolgimento di attività della comunità. Un uso davvero integrato e condiviso di questo spazio, insieme all'apertura della seconda corte (oggi preclusa all'uso degli inquilini), potrebbe consentire di superare l'assenza di aree comuni e contribuire al rafforzamento del rapporto tra ViaPadova36 e il tessuto circostante. La trasformazione dell'edificio ha infatti rappresentato per il primo tratto di via Padova un segnale riconoscibile di cambiamento; gli eventi aperti al pubblico già richiamati hanno contribuito a far conoscere il progetto aprendone le porte a tutti pur nella difficoltà legata all'uso della corte come unico luogo in grado di accogliere queste attività[31]. Anche l'apertura degli esercizi commerciali al piano terra ha rappresentato un piccolo momento di discontinuità nel panorama di negozi multietnici, portatore di un'idea di imprenditoria sociale che, soprattutto nel caso di Share, si è trasformato in un punto di riferimento per gli abitanti del condominio e per il quartiere.

Resta poi un'ultima puntualizzazione, che crediamo opportuna anche se solo indirettamente connessa al caso di via Padova. Si è visto come l'obiettivo dichiarato del progetto sia rispondere alla vulnerabilità abitativa, temporanea o prolungata nel tempo, della "fascia grigia", oggi talmente ampia da comprendere gran parte di quello che un tempo era considerato il ceto medio. Si circoscrive dunque un target che rende gli interventi di housing sociale praticabili perché profittevoli da un punto di vista finanziario e appetibili da un punto di vista commerciale. Dal momento in cui restano esclusi gli individui con fragilità abitative più gravi (Tosi 2017), il modello qui sperimentato può essere considerato complementare, ma non sostitutivo dell'edilizia residenziale pubblica, la quale necessita di una più forte assunzione di responsabilità da parte della politica per far fronte al problema dell'accesso alla casa con un ventaglio ampio di soluzioni integrate.



*Figure 10; 11* | ViaPadova36: spazi di distribuzione
Fonte: Fotografie di Daniele Portanome

[30] Si ricorda, tra gli altri, il progetto *Kalkbreite* a Zurigo, progettato dello studio Müller-Sigrist Architekten; il progetto *Mehr Als Wohnen* a Zurigo, progettato dello studio Duplex Architekten; il progetto VinziRast-mittendrin a Vienna dello studio gaupenraub.net
[31] In occasione dell'inaugurazione del progetto, si era reso infatti necessario il montaggio di una struttura leggera temporanea che consentisse lo svolgimento del programma a novembre ed eventualmente in presenza di condizioni atmosferiche avverse.

**Attribuzioni**

Il testo è l'esito del lavoro sviluppato dai due autori, cui è attribuibile la responsabilità scientifica di tutte le parti di cui si compone. Tuttavia, è attribuibile a Elena Fontanella la redazione delle parti § 2 e 4, a Fabio Lepratto la parte § 3. Sono state scritte congiuntamente dai due autori le parti § 1 e 5.

**Riferimenti bibliografici**


Agliani T. (2017), "Percorsi della memoria. L'identità di un territorio nelle sue fotografie", in Lucas U. (a cura di), *Via Padova e dintorni. Identità e storia di una periferia milanese*, Althea Grafiche, Milano, pp. XVI-XXVII.

Arrigoni P. (2010), "Via Padova. Tra cosmopolis e ordine pubblico", in Bricocoli M., Savoldi P. (a cura di), *Milano Downtown. Azione pubblica e luoghi dell'abitare*, et al. /edizioni, Milano, pp. 163-190.

Barra D. (2017), "Identità e storia di una periferia milanese", in Lucas U. (a cura di), *Via Padova e dintorni. Identità e storia di una periferia milanese*, Althea Grafiche, Milano, pp. I-XV.

Barra D. (2019), "Lungo via Padova e i suoi buchi neri", in *Repubblica* (inserto di Milano) del 18/04/2019.

Bricocoli M. (2017), "La casa come servizio? Temi e questioni dell'azione pubblica sotto osservazione", in *Tracce Urbane*, 1, Giugno 2017. DOI: 10.13133/2532-6562_1.6

Infussi F. (a cura di, 2011), *Dal recinto al territorio. Milano, esplorazioni nella città pubblica*, Bruno Mondadori, Milano-Torino.

Marzorati R., Semprebon M. (2017), La gestione sociale: la grande sfida dei progetti di housing sociale a Milano tra intervento pubblico e privato. Una riflessione a partire dal caso di ViaPadova36.", in Bidussa D., Polizzi E. (a cusa di), *Agenda Milano. Ricerche e pratiche per una città inclusiva*, Fondazione Giacomo Feltrinelli, Milano.

Natale P. (2019), "Il ghetto è alle spalle la periferia diventa una zona alla moda", in *Repubblica* (inserto di Milano) del 10/05/2019.

Pologruto P. (2013), "Le sfide di un modello di housing sociale. Caso Studio Maison du Monde", in Aietti A., Agustoni A. (a cura di), Integrazione, casa e immigrazione. Esperienze e prospettive in Europa, Italia e Lombardia, Fondazione ISMU, Iniziative e Studi sulla Multietnicità, pp. 105-125.

S. Guidarini (2017), *Precisazioni sull'housing sociale in Italia*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna.

Tosi A. (2008), "Le case dei poveri: rincominciare a riannodare i fili", in Bonomi A. *La vita nuda*, Electa, Milano, pp. 151-162.

Tosi A. (2017), *Le case dei poveri. È ancora possibile pensare un welfare abitativo?* Mimesis, Milano-Udine.


**Sitografia**


Fondazione Housing Sociale, Progetti - Residenze, viaPadova36
http://www.fhs.it/progetti/residenze/via-padova-36/

Inaugurazione del progetto viaPadova36 - Cooperativa Sociale La Cordata
http://www.lacordata.it/eventi/inaugurazione-padova-36/

Contact (evento espositivo di social art) - Open (your) House, 12/11/2017, via Padova 36, Milano
https://allevents.in/citt%C3%A0%20metropolitana%20di%20milano/contact-open-your-house/382136268871414

Trotter. Al via la co-progettazione per i nuovi spazi sociali dell'Ex Convitto, *Comune di Milano*, 15/05/2019
https://www.comune.milano.it/-/trotter.-al-via-la-co-progettazione-per-i-nuovi-spazi-sociali-dell-ex-convitto

"A Milano nasce Via Padova 36: viaggio nel nuovo residence sociale", il Giorno, Milano, 21/11/2014
https://www.ilgiorno.it/milano/cronaca/via-padova-residence-1.423394

Mastrodonato L., "A Milano c'è chi si batte per non perdere la casa", *Internazionale,* WEB, 17/12/2018
www.internazionale.it/reportage/luigi-mastrodonato/2018/12/17/milano-via-sarpi

Sironi F., "North of Loreto - Il quartiere più multietnico di Milano è al bivio tra degrado e miracolo: dopo gli operai e gli extracomunitari, arriva la terza migrazione: giovani creativi, galleristi, musicisti e designer. Che della zona stanno cambiando tutto. A partire dal nome", *D Repubblica*, 09/02/2016
https://d.repubblica.it/attualita/2016/02/09/news/loreto_quartiere_multietnico_milano_giovani_creativi_galleristi_musicisti_designer-2957897/

Vitale E., "Siamo andati a vedere se via Padova è davvero la nuova Brooklyn di Milano", *Vice*, 23/02/2016
https://www.vice.com/it/article/bmg8n3/abbiamo-chiesto-a-chi-ci-vive-se-via-padova-la-nuova-isola-654

**Riconoscimenti**
Desideriamo ringraziare per la disponibilità e per il tempo dedicatoci: *Monica Moschini* (Fondazione Housing Sociale), *Rossella Sacco* (Abitare Sociale Metropolitano - Gestore sociale di viaPadova36) e *Daniele Portanome* (Abitante di viaPadova36). Grazie al loro contributo e ai colloqui svolti è stato possibile ricostruire la storia di viaPadova36, formulare una valutazione rispetto al raggiungimento degli obiettivi del progetto e riflettere sul contributo dato da questo caso rispetto al processo di rigenerazione dell'ambito di via Padova. Desideriamo inoltre ringraziare Daniele Portanome, fotografo specializzato in architettura e paesaggio, anche per aver appositamente realizzato gli scatti fotografici che accompagnano la nostra riflessione.

**Copyright**
Fotografie (*figure 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11*): ©Daniele Portanome 2019.

# Una agenda per lo sviluppo sostenibile delle periferie delle città industriali: il caso del quartiere Tamburi

**Federica Greco**
Master in Architettura del Paesaggio, UPC, Barcellona
Regione Puglia[1]
Email: *federicagreco@libero.it*

**Calogero Montalbano**
dICAR - Politecnico di Bari
Email: *calogero.montalbano@poliba.it*

**Francesco Rotondo**
dICAR - Politecnico di Bari
Email: *francesco.rotondo@poliba.it*

**Abstract**
La realtà di Taranto è quella di una città molto complessa. La sua crisi, pur fortemente connessa alla più tipica condizione delle One Company Town, trova una ulteriore profonda ferita non solo nei settori ambientale e sociale, ma anche nella perdurante assenza di strutture e infrastrutture che invece, in numerosi contesti internazionali hanno consentito un rapido "cambio di rotta" e l'avvio di nuovi processi economici, produttivi e sociali.
Sul piano dello spazio fisico del sistema insediativo, il forte policentrismo della città ha condotto ad una ampia diversificazione dei comportamenti dei singoli settori urbani che hanno iniziato a svilupparsi in modo autonomo e spesso in condizione di conflittualità reciproca. Tutto questo ha portato ad una "periferizzazione urbana diffusa" che ha inciso enormemente sulla riduzione della qualità della vita urbana anche di aree apparentemente centriche della città. Emblematico, in tale contesto, il ruolo del quartiere "Tamburi" che, pur funzionando come porta di ingresso alla città ed pur essendo direttamente correlato con il centro, rimane fisicamente separato da quest'ultimo, traducendosi in una periferia degradata. La rigenerazione del quartiere Tamburi, in fase di imminente avvio, può divenire strumento di sperimentazione concreta, atta a dimostrare come la città possa ripensare il proprio futuro partendo da concreti modelli di sviluppo sostenibile.

**Parole chiave:** sviluppo sostenibile, rigenerazione, innovazioni urbane

## 1 | Nuove strategie di sviluppo per la città di Taranto

Rileggendo Leogrande, interprete scomparso della città, sembra emergere l'idea di Taranto come "città provvisoria": una città che si è identificata nell'ultimo secolo quasi interamente con lo sviluppo industriale del paese e che ora, di fronte ad una crisi che sembra irreversibile, rischia di scomparire.
La città nel 2017, dopo il dissesto economico del primo decennio del ventunesimo secolo, ha provato a voltare pagina. Una nuova amministrazione giovane ha ricominciato a programmare e pianificare il territorio, cercando di riappropriarsi di un ruolo che negli ultimi vent'anni è apparsa incapace di svolgere[2].
Taranto moderna si è formata sulla base di due imponenti interventi industriali di iniziativa statale che ne hanno completamente modificato i connotati urbanistici. Alla fine dell'ottocento e nel primo ventennio dei novecento si installa in città la più importante base navale nazionale occupando ampie superfici sul mare in zone che oggi risultano al centro della città consolidata. L'area dell'Arsenale occupa un'ampia area dell'affaccio sul Mar Piccolo ed insieme ad Ospedale Militare, Base Navale e deposito carburanti, oltre alla base dell'aeronautica ed alla successiva nuova base Nato disposta sul Mar Grande, testimonia l'invadente presenza fisica delle forze armate in città. Secondo i dati raccolti dallo storico Salvatore Romeo, nel periodo di massima occupazione l'arsenale occupava circa 10.000 dipendenti (senza contare l'ampio indotto artigianale), un ordine di grandezza paragonabile a quello del centro siderurgico dell'Italsider nella seconda metà del novecento (in questo caso secondo fonti documentali, si arriva a circa 24.000 dipendenti diretti oltre a tutto l'indotto).

[1] Le opinioni espresse sono frutto dell'autore e non coinvolgono, in nessun modo, l'Ente di appartenenza.
[2] Anche la decisione di gestire il concorso di progettazione denominato "Open Taranto" da Roma attraverso Invitalia è stata vissuta dalla città come una ulteriore dimostrazione della incapacità, da parte della sua classe dirigente, di saper gestire il suo futuro.



*Figura 1* | Le aree occupate da ex Italsider, attuale Arcelor Mittal, rispetto alla città esistente a sinistra.
Le aree occupate da Arsenale, Marina militare e Aeronautica militare ormai completamente racchiuse all'interno della città esistente a destra dell'immagine.
Fonte: Bing mappe, consultato il 06-05-2019.

L'Italsider occupa una superficie pari a circa il doppio di tutta l'attuale superficie urbanizzata dell'intero comune, con un'impronta ecologica[3] determinata dalle aree interessate dall'inquinamento atmosferico conseguente alle modalità produttive che incide su una capacità di carico già limitata dalle usuali ulteriori fonti di inquinamento come il traffico o il riscaldamento di una città di oltre duecentomila abitanti.
La pianificazione urbanistica vigente è ferma al 1978 con l'approvazione della variante generale al PRG del 1954 firmato dai fratelli Calzabini. È uno strumento in linea con il pensiero dominante dell'epoca, che disegna una città in forte espansione residenziale (dimensionata per 365.000 abitanti) e produttiva, inadeguato a governare le dinamiche in atto e ancor meno quelle da prevedere e auspicare.
Più volte il Comune ha cercato di avviare la formazione di un nuovo Piano Urbanistico Generale (la prima D.G.C. di indirizzo è del 2007), ma non si era andati oltre un auspicio o un atto di indirizzo. Come prevede la norma urbanistica regionale, durante il 2018 è stato messo a punto il Documento Programmatico Preliminare (DPP) del PUG che allo stato risulta già presentato alla Commissione consiliare e pronto per l'adozione. Il DPP è accompagnato da ulteriori pianificazioni specialistiche o di dettaglio che hanno la funzione di completare la strategia su argomenti specifici, come nel caso del Piano Urbano della Mobilità Sostenibile[4], oppure di anticipare le strategie di riqualificazione del nuovo piano in particolari ambiti territoriali[5].
Il P.U.G è la sede degli "obiettivi strumentali" il cui perseguimento consente di realizzare le finalità generali stabilite con il D.P.P esprimibili con le seguenti parole chiave: sostenibilità e resilienza per quanto riguarda l'ambiente naturale e "costruito"; riduzione del consumo/occupazione di suolo; riqualificazione urbana ed edilizia per quanto riguarda la città fisica; vivibilità; facilità di accesso ai servizi alla popolazione ed alle attività produttive, quindi mobilità sostenibile di persone, cose e merci; nonché, sul piano sociale, possibilità di lavoro ed equità sociale, organizzazione/governo della città. In sintesi i cosiddetti "quattro pilastri" della sostenibilità, secondo una delle definizioni più accreditate di questa nozione: ambiente, società, economia, organizzazione.

[3]L'impronta ecologica è un indicatore che misura il consumo antropico delle risorse naturali, introdotto da Mathis Wackernagel e William Rees(1996). L'impronta ecologica misura, in ettari, le aree biologiche produttive del pianeta Terra, compresi i mari, necessarie per rigenerare le risorse consumate dall'uomo.
[4]Il PUMS che articola la strategia urbanistica in materia di mobilità, approvato in Consiglio Comunale il 28/12/2018.
[5]come ad esempio il Programma Integrato di Rigenerazione Urbana (PIRU, *ex lege* 21/2008)delle cosiddette tre terre "Lama Talsano, San Vito" caratterizzate da diffusi fenomeni di abusivismo sulla costa e da una conseguente ed elevata carenza di servizi pubblici), oppure i Piani d'Intervento di Recupero Territoriale (PIRT) per le zone di Lido Azzurro e Isola Amministrativa, previsti dalla L.47/85 e disciplinati dal Piano urbanistico territoriale tematico per il paesaggio (PUTT/P) approvato dalla Giunta regionale con Del. G.R. 15 dicembre 2000, n. 1748



*Figura 2* | Schema ideogrammatico del DPP relativo all'assetto programmatico del territorio comunale di Taranto.
Fonte: Comune di Taranto, DPP.

Ogni città ha le sue specificità e Taranto declina in modo adattivo la nozione di sostenibilità e costruisce la sua politica, consapevole dei problemi e delle possibilità che la caratterizzano.
Taranto deve operare una grande transizione, recuperando la sua originaria identità e metabolizzando la fase dell'industrializzazione pesante che l'ha corrosa.
Il DPP assume una prospettiva di lungo periodo indispensabile per una città come Taranto, chiamata ad una profonda *riconversione ecologica*, oltre che a completare il suo *disegno urbano* complessivo e *riqualificare/rigenerare la città esistente*, realizzatasi nel secondo dopoguerra. Il DPP orienta il futuro piano verso una strategia di rigenerazione territoriale basata sulla rendita di trasformazione piuttosto che su quella fondiaria, capace di valorizzare non i suoli, ma i soggetti che si impegnano a riqualificare ambiti costruiti e tessuti residenziali caratterizzati da scarsa qualità insediativa. Non individua nei suoi elaborati strategici aree di espansione, ma ambiti di rigenerazione, reti ecologiche capaci di mitigare l'ingombrante presenza industriale favorendone future riconversioni da stabilire e disciplinare necessariamente in sinergia e dialogo con la politica nazionale considerata la valenza della grande industria.

## 2 | Politiche di rigenerazione in atto nella città di Taranto

Il rilievo della città di Taranto in relazione alle complesse problematiche legate alla gestione della città ha portato la Regione Puglia all'approvazione della L.R. n.2/2018 «Indirizzi per lo sviluppo, la sostenibilità ambientale e la coesione economica e sociale del territorio di Taranto». La legge pone in capo alla Regione la promozione e sostegno, attraverso specifici incentivi, alle piccole e medie imprese del territorio tarantino (art. 4). Delega la Giunta regionale (art. 5) ad adottare il Piano strategico "Taranto Futuro Prossimo", finalizzato al: "coordinamento fra le diverse fonti normative e finanziarie incidenti sul medesimo ambito territoriale", al "raccordo con le autorità di gestione dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali europei", alla "disciplina dei processi di partecipazione e del ruolo del partenariato locale", alla "organizzazione e alle

procedure per la gestione amministrativa e finanziaria; alla "assistenza tecnica, la valutazione, la certificazione e il controllo".
Con la DGR n.572/2018 è stata approvata una convenzione tra Regione Puglia ed ASSET[6] per la mappatura di tutte le iniziative ed azioni già esistenti, finanziate, programmate o in corso di attuazione e l'analisi SWOT per individuare i contenuti delle linee guida per rendere coerenti le azioni e i progetti con la visione condivisa di sviluppo sostenibile ed ecocompatibile. L'ASSET svolgerà un ruolo tecnico di coordinamento della redazione del Piano di concerto con il Comune e le altre istituzioni statali, regionali e locali[7]. Nella prima fase di ricognizione e mappatura operata dall'ASSET, sono stati considerati quali "interventi in corso e/o programmati" i progetti di iniziativa pubblica ed i progetti inseriti in programmi operativi dotati di risorse destinabili alla loro attuazione. Sono stati rilevati n. 138 progetti e n. 28 soggetti pubblici attuatori[8]. Lo scopo della legge per Taranto è quello di rafforzare il sistema delle competenze e delle dotazioni pubbliche ed istituzionali locali al fine di permettere una visione strategica, tecnica ed operativa, tenuto conto delle difficoltà dimostrate sino ad ora dalla politica locale a risolvere le problematiche della città e del suo comprensorio.

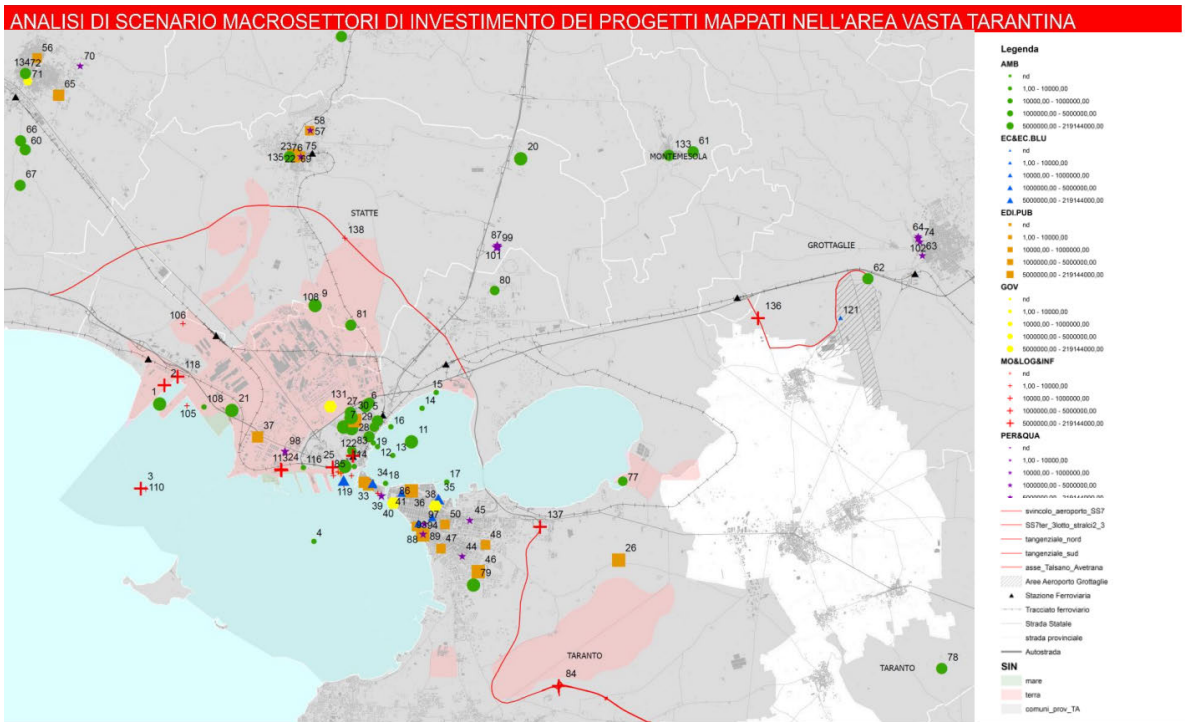



*Figura 3* | Linee guida per il Piano Strategico di Taranto Ricognizione e mappatura degli interventi in corso nel territorio tarantino. Presentazione del 25/07/2018. Asset Puglia.
Fonte: http://asset.regione.puglia.it/assets/images/PSTA/Presentazione_ok.pdf

Tra i diversi interventi in corso di definizione, molti interessano il Borgo Antico (Città vecchia) ed il quartiere Tamburi. In merito ai finanziamenti del quartiere Tamburi, a ridosso dell'area siderurgica, si evidenzia quanto segue.
L'articolo 5 del D.L. 5 gennaio 2015 n.1[9] ha previsto che "in considerazione della peculiare situazione dell'area di Taranto,l'attuazione degli interventi che riguardano detta area è disciplinata dallo specifico Contratto Istituzionale di

[6]Agenzia Regionale Strategica per la Sviluppo Ecosostenibile del Territorio
[7] Per approfondimenti si veda asset.regione.puglia.it
[8]La metodologia di strutturazione e classificazione del db della piattaforma GIS fa riferimento a: Programma di Governo della Regione Puglia; linee di indirizzo promulgate con il LR n. 2/2018 della Regione Puglia; Programmazione regionale e di piani di settore; LR n. 28/2017 sulla partecipazione; Indirizzi dell'agenda 2030 della UE. I progetti sono stati suddivisi in MACRO-SETTORI: ECONOMIA ED ECONOMIA BLU: EC&EC.BLU; MOBILITA, LOGISTICA, INFRASTRUTTURE: MO&LOG&INF; AMBIENTE: AMB, EDILIZIA PUBBLICA: EDI.PUB, PERSONE E QUALITÀ DELLA VITA: PER&QUA, GOVERNANCE: GOV.
All'interno dei quali vengono definite gli interventi di riferimento e gli obiettivi della progettazione. Ogni progetto è associato ad un codice di riferimento.
[9]convertito con modificazioni dalla Legge 4 marzo 2015 n. 20,

Sviluppo di cui all'articolo 6 del D. Lgs n.88/2011, denominato CIS Taranto"[10]. In data 28/12/2015 è stato sottoscritto il Contratto Istituzionale di Sviluppo (CIS) per l'area di Taranto che prevede l'istituzione di un Nucleo Tecnico per le azioni da condurre nel quadro degli indirizzi definiti dal Tavolo Istituzionale Permanente (TIP). Nell'ambito di detto contratto è stato definito un "Piano di Interventi"che ha previsto un intervento di *Housing Sociale per la costruzione di 154 alloggi ERP –Quartiere Tamburi* già finanziato nell'ambito del "Piano Nazionale per le Città"[11].In data 19 luglio 2017 è stato sottoscritto il Protocollo d'Intesa tra Comune di Taranto, Regione Puglia e ARCA[12] Jonica per l'attuazione del "Piano di Interventi – I Stralcio" (Tab. I).

*Tabella I* | Piano di interventi I Stralcio. Fonte: D.G.R. n. 714/2018.

| COD. | | | TITOLO INTERVENTO | | AMMINISTRAZIONE RESPONSABILE/SOGGETTO ATTUATORE | COPERTURA FINANZIARIA DISPONIBILE | FONTE DI FINANZIAMENTO |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2.13 | | | Bonifica aree Foresta Urbana – Quartiere Tamburi | | Comune di Taranto | 1.954.054,40 | PAC – Piano Città - MIT |
| 2.14 | | | Foresta Urbana Nord Quartiere Tamburi | | Comune di Taranto | 6.850.945,60 | PAC – Piano Città - MIT |
| 2.15 | | 1a | Housing Sociale per la costruzione di 154 alloggi E.R.P. – Quartiere Tamburi | | Comune di Taranto | 15.195.000,00 PAC – Piano Città – MIT | |
| 2.20 | | | Attività di accompagnamento e monitoraggio edilizia abitativa | | Comune di Taranto | 500.000,00 | Del.Cipe 92/2012 FSC 2007 – 2013 D.G.R. 169/2014 |
| 2.21 | Rigenerazione Urbana – Quartiere Tamburi | 1a | Foresta Urbana Sud | 480.000 | Comune di Taranto | 40.000.000,00 | Del.Cipe 92/2012 FSC 2007 – 2013 |
| | | 1b | *Indennizzo Arca Protocollo di Intesa 25/05/2007 | 11.520.000 | | | |
| | | 2 | Impianti sportivi di base e completamento struttura mercatale | 5.000.000 | | | |
| | | 3 | Lungomare terrazzato sul mar Piccolo | 10.000.000 | | | |
| | | 4 | Riqualificazione urbana aree 1.2.3.4.5 | 13.000.000 | | | |

Detto Protocollo d'Intesa rimodula il Piano di Interventi del "Progetto Coordinato per la realizzazione del Programma di risanamento del Quartiere Tamburi"[13] prevedendo la demolizione e rilocalizzazione di n.448 alloggi ERP di proprietà dell'ARCA Jonica ritenuti fatiscenti e privi di salubrità, da realizzare in altri ambiti del territorio comunale. Sono inseriti interventi già finanziati e da finanziare, da realizzare secondo un programma articolato in due fasi attuative[14]. In relazione alla copertura finanziaria disponibile è possibile realizzare n.126 alloggi anziché n.154.Con i finanziamenti già allocati nel CIS saranno realizzati i primi n.216 alloggi; con il finanziamento del "Piano di Interventi – 2° Stralcio" saranno realizzati i restanti n.232 alloggi, per un totale di n.448 alloggi in luogo degli alloggi da demolire.
Con D.G.C. n.10/2019 è stata approvata la Convenzione Quadro tra Comune di Taranto ed Arca Jonica relativa a interventi infrastrutturali, attribuiti al Comune, ed a interventi residenziali (Arca Jonica).

[10]Il CIS rappresenta lo strumento di attuazione rafforzata finalizzato ad accelerare la realizzazione degli interventi strategici, assicurare la qualità della spesa pubblica ed al contempo, individua le responsabilità, i tempi e le modalità di attuazione degli interventi.
[11] previsto dall'art. 12 del D.L. n. 83/2012, convertito con modificazioni dalla L. 134/2012 e predisposto con Decreto n.286/2012 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.
[12] ARCA: Agenzia Regionali per la Casa e l'Abitare (già IACP).
[13]in particolare l'art. 4 sancisce gli impegni assunti a carico del partenariato operativo, istituito con lo stesso protocollo tra Regione Puglia, Comune di Taranto e ARCA Jonica e prevede che quest'ultima si impegni a "svolgere tutte le attività tecnico-amministrative ai sensi dell'articolato di cui al D.Lgs n. 50/2016, finalizzate alla realizzazione degli Interventi di Residenza Pubblica ricompresi nel *Nuovo Programma di Risanamento/ Rigenerazione del Quartiere Tamburi* e da subito in quelli di cui al <Piano di Interventi - 1° Stralcio>, così come riportati al successivo Art. 5, ed in particolare: Redazione dei Progetti di Fattibilità, Definitivi, ed Esecutivi; Affidamento dei Lavori; Direzione Lavori; Assistenza al collaudo".
[14] "Piano di Interventi – 1° Stralcio", finalizzata all'immediato avvio degli interventi provvisti di copertura finanziaria già disposta dall'Allegato 2 del CIS; e "Piano di Interventi – 2° Stralcio", finalizzata al completamento degli interventi ricompresi nel programma generale e da realizzare a seguito della avvenuta copertura finanziaria.

*Tabella II* | Piano di interventi I Stralcio. Rimodulazione proposta da ARCA Jonica e Comune di Taranto. Fonte: D.G.C. n. 10/2019.

**COMUNE DI TARANTO: INTERVENTI INFRASTRUTTURALI € 37.285.000,00**

| Cod. | Titolo intervento | Soggetto beneficiario | Soggetto attuatore | Finanziamento | Fonte di finanziamento |
|---|---|---|---|---|---|
| 2.13 | Bonifiche aree Foresta Urbana | COMUNE TARANTO | COMUNE TARANTO | 1.954.054,40 | Pac – Piano Città - MIT |
| 2.14 | Foresta Urbana NORD | COMUNE TARANTO | COMUNE TARANTO | 6.850.945,60 | Pac – Piano Città - MIT |
| | | | | **8.805.000,00** | |
| 2.21.1 a | Foresta Urbana SUD | COMUNE TARANTO | COMUNE TARANTO | 480.000,00 | Del.Cipe 92/2012 FSC 2007–2013 |
| 2.21.2 | Impianti Sportivi di base compl. Strutt.Mercatale | COMUNE TARANTO | COMUNE TARANTO | 5.000.000,00 | Del.Cipe 92/2012 FSC 2007–2013 |
| 2.21.3 | Lungomare terrazzata sul Mar Piccolo | COMUNE TARANTO | COMUNE TARANTO | 10.000.000,00 | Del.Cipe 92/2012 FSC 2007–2013 |
| 2.21.4 | Riqualificazione Urbana Aree 1,2,3,4,5 | COMUNE TARANTO | COMUNE TARANTO | 13.000.000,00 | Del.Cipe 92/2012 FSC 2007–2013 |
| | | | | **28.480.000,00** | |
| | | | | **37.285.000,00** | |

**ARCA JONICA: INTERVENTI RESIDENZIALI € 26.715.000,00**

| Cod. | | Titolo intervento | Soggetto beneficiario | Soggetto attuatore | Finanziamento | Fonte di finanziamento |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 2.15.1 | n.126 AlloggiHousing sociale | Lotto 2 - n.32 All. | COMUNE TARANTO | ARCA JONICA | 3.840.000,00 | *Pac – Piano Città - MIT* |
| 2.15.2 | | Lotto 3 - n.32 All. | COMUNE TARANTO | ARCA JONICA | 3.840.000,00 | *Pac – Piano Città - MIT* |
| 2.15.3 | | Lotto 9 - n.32 All. | COMUNE TARANTO | ARCA JONICA | 3.840.000,00 | *Pac – Piano Città - MIT* |
| 2.15.4 | | Lotto 12 - n.30 All. | COMUNE TARANTO | ARCA JONICA | 3.675.000,00 | *Pac – Piano Città - MIT* |
| **2.15** | **Nuovi All. ERP n.126** | | | | **15.195.000,00** | |
| 2.21.1.b1 | n.90 Alloggi Nuovi Alloggi ERP | Lotto 5 - n.26 All. | ARCA JONICA | ARCA JONICA | 3.120.000,00 | Del.Cipe 92/2012 FSC 2007–2013 |
| 2.21.1.b2 | | Lotto 7 - n.32 All. | ARCA JONICA | ARCA JONICA | 3.840.000,00 | Del.Cipe 92/2012 FSC 2007–2013 |
| 2.21.1.b3 | | Lotto 8 - n.32 All. | ARCA JONICA | ARCA JONICA | 3.840.000,00 | Del.Cipe 92/2012 FSC 2007–2013 |
| 2.21.1.b4 | Demolizione n.216 Alloggi proprietà Arca | | ARCA JONICA | ARCA JONICA | 720.000,00 | Del.Cipe 92/2012 FSC 2007–2013 |
| **2.21.1.b** | **Nuovi All. ERP n.90** | | | | **11.520.000,00** | |
| | **Totale Nuovi All.ERP n.216** | | | | **26.715.000,00** | |

## 3 | Le interrelazioni tra qualità della vita e sostenibilità urbana nella città di Taranto

Il quadrante urbano principale della città di Taranto risulta costituito dal sistema composto dal Nucleo Antico (Città Vecchia), dal quartiere Ottocentesco (Borgo) e dal quartiere artigianale di fine ottocento (Tamburi). L'interazione tra questi settori urbani è molto difficile. A meno del Borgo, che ha potuto espandersi nel corso del XX secolo in diretta continuità con i quartieri e il territorio circostante (cfr. fg 1), la Città Vecchia (in quanto isola) e il quartiere Tamburi (perché progressivamente circondato dalle aree di industriali e portuali) hanno assunto invece un comportamento isolato. Da qui un sistema urbano che funziona come composto da quattro nuclei autonomi, fortemente separati e incapaci di fare sistema. Di qui tre storie diverse di sviluppo, di società, di degrado del medesimo centro urbano.

I dati statistici analizzati (ISTAT, OCSE, BES, IPRES, Camere di Commercio, ICityRate, Sole 24Ore…) evidenziano lo stato di una città fortemente frammentata e caratterizzata da gradi profondamente diversi di degrado ambientale, economico, sociale e culturale e, comunque, di una unica comunità urbana priva di stimoli e di prospettive reali di crescita (Luisi et Al., 2019).

Di qui, la necessità di dover rimuovere innanzitutto una serie di ostacoli non fisici ma legati alla sfiducia, alla rassegnazione, all'accettazione di un profondo stato di prostrazione sociale e culturale, al senso di abbandono da parte della politica e dello Stato richiedono l'attivazione immediata di una serie di misure che riescano in primo luogo ad infondere nuova linfa vitale alla comunità tarantina. Occorre evitare di costruire forme di supporto assistenzialistico da parte del Governo Locale, Regionale, Nazionale che finirebbero col replicare quanto prodotto su questo territorio da oltre un secolo.

Per uno strano paradosso è stata proprio l'elevata qualità della vita degli anni '60 e '70 dello scorso secolo a generare, esattamente come avvenuto per la grande crisi del principio dell'800 (Nitti, 1857) che si concluse

con l'arrivo dell'Arsenale, quell'abbassamento di tensione e attenzione sociale che ha portato ad una svalutazione del proprio immenso patrimonio sociale, culturale (De Vincentiis, 1878) e, soprattutto, ambientale. In tutto ciò la sfida della "sostenibilità" che oggi ci troviamo ad affrontare è, in qualche modo, diretta conseguenza di un errato concetto di "qualità della vita". Per tale ragione essa agisce ad una scala ancora più elevata e con una strategia che deve poter guardare a lungo raggio rispetto a quanto identificabile con la questione della "qualità della vita" che, di contro, è chiamata ad operare sul breve periodo e in maniera puntuale sullo spazio fisico e sociale della città.



*Figura 4* | La frammentazione urbana e rilevante posizione del quartiere Tamburi nel quadro urbano complessivo.
Fonte: elaborazione di C. Montalbano.

### 3.1 | Il quartiere Tamburi e la sua fragilità strutturale

Il quartiere Tamburi è sempre stato un fortino chiuso entro le sue mura. Pur configurandosi come un triangolo caratterizzato da due lati immersi nel Mar Grande e nel Mar Piccolo, non ha mai potuto impiegare queste risorse per costruire legami complessi con il restante spazio urbano. Lo spazio esterno alle mura è stato occupato sul lato interno dall'industria siderurgica, sul lato del Mar Grande dal porto turistico e mercantile, sul versante del Mar Piccolo dalla cantieristica navale. Tutti questi grandi recinti hanno circondato ed isolato un quartiere che ha iniziato a densificarsi e modificarsi senza mai riconoscere alcun legame con la restante parte della città.

Il quartiere è stato vittima di oltre un secolo di sperimentazioni, progetti, interventi di recupero che hanno operato in maniera frammentata e occasionale, perdendo l'occasione di trasformare un sobborgo storicamente centrale rispetto alla dimensione e alle struttura della città di Taranto in un quartiere periferico e in un ghetto. In preda a tale processo di omologazione, banalizzazione e semplificazione dello spazio, si è pervenuti alla comparsa di grandi vuoti interstiziali interni ed esterni; all'isolamento di porzioni di tessuto urbano ad opera dei tagli delle grandi reti infrastrutturali[15]; alla perdita di struttura dello spazio pubblico urbano ad opera dalla ripetizione sistematica di tessuti residenziali spesso incoerenti tra loro; alla polverizzazione urbana determinata dall'alterazione spaziale dovuta alla comparsa di edifici abbandonati, di ampi recinti invalicabili inseriti nel continuum urbano e che ne interrompono la continuità, di mega-forme architettoniche (edifici-città della nuova contemporaneità) che, in dissonanza con il restante spazio urbano, negano ogni grado di relazione con il quartiere reale che si colloca al suo esterno[16].

[15]soprattutto della mobilità carrabile delle circonvallazioni e dei viadotti, ma anche delle reti ferroviarie e di quelle impiantistiche portuali e industriali.
[16]come ad esempio il cimitero, il mercato, l'area industriale e quella portuale.



*Figura 5* | Schema sintetico del comportamento strutturale del quartiere Tamburi che evidenzia i suoi elevati gradi di Frammentazione fisica. Fonte: elaborazione di C. Montalbano.



*Figura 6* | Il quartiere Tamburi e il sistema del "vuoto urbano". Fonte: Ranieri Gianluca, Potenza.

Da qui la dilagante manifestazione di rilevanti effetti sociali identificabili nella profonda separazione e segregazione delle diverse categorie sociali che compongono la struttura complessa di questa comunità urbana (Navez-Bouchanine, 2002; Stébé e Marchal, 2018). A questi si somma anche l'incremento della differenziazione culturale rispetto agli ulteriori settori urbani e territoriali, l'aumento delle disuguaglianze economiche, della segregazione e della vulnerabilità sociale, del senso di insicurezza e abbandono, sino a giungere ad una sostanziale perdita del senso di comunità e ad un evidente peggioramento degli ambienti di vita.

### 3.2 | Il nuovo orizzonte dello spazio urbano: dall'edilizia sociale alla città sociale

Il quartiere Tamburi manifesta dunque uno stato di degrado attribuibile a diversissimi fattori fisici, culturali e storici, ma si presenta anche come un quartiere centrale nelle politiche territoriali della Regione Urbana Tarantina, tanto da poter divenire uno laboratorio di straordinario interesse per il futuro della città di Taranto. La sua collocazione consente di mettere in diretta connessione il centro urbano con il quartiere di Paolo VI e da lì ricongiungersi alla città, sul versante opposto, infrastrutturando lo straordinario corridoio ambientale costiero del primo seno del Mar Piccolo. Si realizzerebbe in tal modo un WaterFront capace di agganciare le più rilevanti infrastrutture del tempo libero e delle attività sportivo-ricreative della città. Le ampie aree tampone disposte a ridosso del quartiere potrebbero consentire la realizzazione di un *Green Belt* urbano che possa proteggere il quartiere da ulteriori fonti di inquinamento e infrastrutturare nuovi servizi eco-sistemici di ampia scala. Da qui partirebbero gli interscambi tra ferrovia, servizi pubblici, circuiti ciclabili e mobilità leggera, idrovie che renderebbero possibile una permeabilità esterna del quartiere. Qui si potrebbe trasformare, rigenerare e costruire nuove risposte ad una crescente domanda di edilizia sociale (Reale, 2012), ai mutati profili della domanda abitativa[17] ed ai nuovi standard tecnologici, energetici ed impiantistici richiesti dai modelli abitativi contemporanei. Il modello posto alla base del processo di controllo progettuale del quartiere Tamburi impone un approccio progettuale di tipo multi-scalare e multi-disciplinare che deve poter operare contemporaneamente (Giffinger et al., 2007) su:

[17]legata sempre più a giovani coppie, a nuclei familiari monoparentali, a single o anziani, etc.

- *politiche sociali*, promuovendo la pluralità e il mix sociale per rispondere ad una domanda abitativa fortemente diversificata;
- *integrazione urbana*, promuovendo la ricucitura formale e funzionale di queste aree con il paesaggio ed il tessuto urbano circostante, nonché il potenziamento dei servizi (culturali, educativi, sanitari , ambientali e del tempo libero) e delle infrastrutture per la mobilità sostenibile che compongono una parte fondamentale ed irrinunciabile dei tessuti urbani;
- *riqualificazione dell'edilizia esistente*, attraverso l'integrazione formale, la ridistribuzione funzionale e l'adeguamento tecnologico di edifici la cui conformazione e stato di conservazione risultano fortemente inadeguati al fabbisogno e alla qualità abitativa contemporanea;
- *progettazione di nuovi edifici o di porzioni di tessuto e delle rispettive aree di interconnessione*, con particolare attenzione alla forma del"invaso urbano".

In tal modo, il tema della riqualificazione di importanti settori di edilizia popolare, della valorizzazione degli ampi "vuoti urbani" e del nuovo ruolo che rilevanti settori urbani attualmente interclusi[18] possono assumere per i nuovi quadri sociali e per il contesto urbano allargato, divengono occasione per riflettere sulle capacità del progetto di architettura di rispondere ad un ampio spettro di richieste sociali, culturali, lavorative, ricreative e abitative.

### 3.3 | Il nuovo orizzonte dello spazio urbano

Dai processi appena citati parte la riflessione sulla sostenibilità del quartiere Tamburi e sulla sua capacità di annullamento delle barriere sociali e della ghettizzazione. Tutto questo deve determinare un ripensamento della struttura fisica della città consolidata, nonché dei suoi meccanismi di funzionamento e di adattamento alle mutate esigenze dei suoi utenti.
In tal senso le azioni prioritarie da adottare possono essere riassunte in tre principi fondamentali:
*Staccare*: separare anziché unire il quartiere dal resto della città favorendo l'intrusione, nelle fratture, di corridoi di connessione urbana e territoriale.
*Ricentrare*: separare anziché unire i frammenti di tessuto interni al quartiere favorendo l'intrusione di nuove centralità e assialità urbane strutturate per restituire un valore unitario al nuovo invaso urbano attraverso la ricostituzione di strade, vicoli, piazze, corti, giardini, ma anche di nuove importanti forme architettoniche con funzioni specialistiche (soprattutto dello sport e del tempo libero) utili all'intera città.
*Riconnettere*: Connettere i quartieri divenuti nuove polarità urbane alla rete complessa del territorio riarticolando i corridoi di connessione inizialmente isolati in nuovi corridoi ecologici, fasci logistici, sistemi di mobilità leggera, passeggiate e percorsi di scala urbana e territoriale.



*Figura* 7| Planimetria esemplificativa del potenziale riorganizzativo del quartiere Tamburi. Fonte: elaborazione di C. Montalbano.

## 4 | Conclusioni: Quali prospettive di sviluppo?

Il "caso Taranto" è certamente emblematico non tanto per la drammaticità del suo degrado ambientale e neanche per la sua bassa qualità di vita, quanto piuttosto per la straordinaria presenza di risorse e potenzialità

[18]costa, aree portuali e ferroviarie, aree artigianali e rurali e naturali, …

inespresse (reali e potenziali) che presenta questo territorio. La pesante strategia nazionale che ha proiettato su questa città forme di economia e di produzione monoculturale ha impoverito pesantemente non tanto le risorse in se' quanto la capacità degli attori territoriali di scommettere sulla loro messa a sistema e sul loro valore.
Il quartiere Tamburi, in questo contesto, ha bisogno di divenire sempre più "città sociale" oltrepassando la condizione di contenitore di "edilizia sociale".
In questo può assumere una nuova straordinaria dimensione abbandonando la sua caratterizzazione di quartiere popolare ed assumendo il valore di luogo connesso ad un nuovo modo di abitare la città, riscoprendo il suo enorme potenziale di corridoio di correlazione tra quartieri e la sua capacità di completare il ring verde urbano del Mar Piccolo e, infine, diventando nuovo centro della città per le infrastrutture e i servizi complessi urbani.

**Attribuzioni**

La redazione del paragrafo 1 è di Francesco Rotondo, la redazione del paragrafo 2 è di Federica Greco, la redazione del paragrafo 3 è di Calogero Montalbano, la redazione del paragrafo 4 è da attribuirsi a tutti gli autori.

**Riferimenti bibliografici**


De Vincentiis D. L., (1878). *Storia di Taranto compilata dal P. Domenico Ludovico De Vincentiis*, Tipografia Latronico, Taranto.

Giffinger, R., Fertner, C., Kramar H., Kalasek R., Pichler-Milanovic N., Meijers E. (2007), *Smart cities – Ranking of European medium-sized cities*, in *Smart Cities*, Vienna, Centre of Regional Science.

Karrer F., Padrone M., (2018). "Contributo alla formazione del documento programmatico preliminare (DPP) al piano urbanistico generale (PUG) del comune di Taranto. Dossier", Dicembre, 2018, Retrieved 02 May 2019.

Luisi M., Gallo G. T., Milella F., Montalbano C., Pietropaolo L., Punzi F. (2019), "Analisi di Sistema. Le «Questioni Chiave». Rapporto per la realizzazione delle linee guida del Piano Strategico di Taranto e per la costruzione del Piano Strategico di Sviluppo e Valorizzazione del Territorio Tarantino", ASSET - Agenzia regionale Strategica per lo Sviluppo Ecosostenibile del Territorio, Retrieved 02 May 2019, from: http://asset.regione.puglia.it/assets/files/PS%20TA%202018/analisi%20di%20sistema/Documenti%20PSTA/Analisi%20di%20Sistema_QUESTIONI%20CHIAVE.pdf

Navez-Bouchanine F. (2002), *La fragmentation en question: desvillesentrefragmentationspatiale et fragmentation sociale?,* Editions L'Harmattan

Nitti C. (1857), *Della povertà in Taranto e de' mezzi per mitigarla ragionamento di Cataldo Nitti*, Napoli, Tipografia Gaetano Nobile.

Reale L. (a cura di, 2012), *La città compatta: sperimentazioni contemporanee sull'isolato urbano europeo*, Gangemi, Roma.

Romeo S. (2019), *L'acciaio in fumo, l'Ilva di Taranto dal 1945 ad oggi,* Donzelli Editore, Roma

Sardà J., Greco F., Rotondo F. (2014), *Patrimonio territoriale identitario e rilancio economico: prospettive per l'agenda urbana di Taranto,* Atti della XVII Conferenza Nazionale Società Italiana degli Urbanisti, Milano, 15 – 16 maggio 2014, in PLANUM PUBLISHER, http://www.planum.bedita.net/xvii-conferenza-nazionale-siu-atelier-4


**Sitografia**


Delibera di Giunta Regione Puglia n.714 del 02/05/2018, disponibile su Regione Puglia, Sezione Amministrazione Trasparente, Provvedimenti, Provvedimenti organi indirizzo politico, Provvedimenti della Giunta Regionale.
http://www.regione.puglia.it/delibere-di-giunta

DPP – Documento Programmatico Preliminare del PUG del Comune di Taranto, disponibile su Comune di Taranto.
http://www.comune.taranto.it/index.php/elenco-servizi/modulistica-dei-procedimenti/dpp-documento-programmatico-preliminare

Piano strategico "Taranto Futuro Prossimo", disponibile su ASSET – Regione Puglia, sezione Piano Strategico Taranto.
http://asset.regione.puglia.it/assets/images/PSTA/Presentazione_ok.pdf

# La rigenerazione delle periferie urbane attraverso il coinvolgimento degli assegnatari degli alloggi di edilizia residenziale pubblica E.R.P. in case ad alta efficienza energetica

**Francesco Paolo Lamacchia**
Network Edifici a Consumo Zero
Email: *lamacchiafp@yahoo.it*

**Enrico Albanese**
Arca Sud Salento
Email: *e.albanese@arcasudsalento.it*

**Abstract**
Grazie ad un finanziamento concesso nell'ambito dei "Contratti di Quartiere II" è stato possibile ottenere un importante riqualificazione di una area urbana centrale sita nel Comune di Maglie (LE) con la realizzazione di due edifici ad elevate prestazione energetica. Con il coordinamento del Dirigente Tecnico di Arca Sud Salento Ing. Enrico Albanese, l'esperto incaricato ha svolto fondamentali cicli informativi e formativi, condotti in loco con i proprietari degli immobili, a cui segue una campagna di apprendimento e monitoraggio dei consumi energetici, strettamente correlato e interconnesso agli usi comportamentali e alle buone attitudini degli assegnatari, mirato all'utilizzo consapevole, da parte degli assegnatari, delle unità immobiliari di ERP ad alta efficienza energetica ed al contestuale processo rigenerante dell'area urbana. Il progetto condotto consentirà all'ente una gestione ottimale e una manutenzione intelligente degli stessi immobili poiché gli immobili verranno coinvolti in un progetto bim-based che vede Arca Sud Salento partner strategico assieme ad impese private e l'Università del Salento. L'iniziativa, unica nel suo genere sul territorio nazionale, desume dal progetto sperimentale la definizione di strategie e politiche abitative a sostegno dell' ERP a basso tenore di carbonio, per un sicuro e più pulito futuro energetico regionale, italiano ed europeo e per l'attivazione di un processo di rigenerazione benefico delle città.

**Parole chiave:** social housing, energy, sustainability knowledge

## 1 | Premessa

Il lavoro qui svolto vuole testimoniare come l'assegnatario di alloggi residenziali ERP sia influente nel raggiungimento della vera efficienza energetica, tanto conclamata nel period storico di transizione energetica che stiamo vivendo, possa raggiungere il consequenziale abbattimento dei consumi energetici direttamente vivendo il suo alloggio, e possa diventare attore fondamentale di quel processo di rigenerazione dell'intera area urbana interessata dalla persistenza degli stessi alloggi residenziali. Il settore dell'edilizia residenziale pubblica (ERP) rappresenta l'entità pubblica che secondo le attuali imposizioni normative, connesse al raggiungimento dei requisiti di sostenibilità, deve dare alla società intera l'esempio migliore per raggiungere il traguardo dell'efficienza energetica attraverso l'applicazione di moderne ed innovative tecnologie impiantistiche alla scala edilizia, mentre alla scala urbana deve essere il maggiore testimone dei processi di rigenerazione urbana vincenti.
L' energy renovation degli edifici pubblici apre la rotta verso il rinnovamento su larga scala di tutto lo stock edilizio esistente (Lamacchia et al., 2015, 2016, 2018). Il suo ruolo può essere simbolico ma può determinare uno *spillover effect*. L'impatto delle tecnologie impiantistiche innovative e l'indoor comfort possono essere visualizzati giornalmente dagli utenti degli immobili e dai visitatori degli edifici pubblici e codesti possono essere replicati nel mercato delle costruzioni private.
In tal senso ARCA Sud Salento grazie ad un finanziamento concesso nell'ambito dei "Contratti di Quartiere II", nel Comune di Maglie (fig. 1) in Provincia di Lecce, ha ottenuto la riqualificazione di una area urbana centrale partendo dalla demolizione di n. 3 fabbricati, corrispondenti a n. 16 alloggi ormai fatiscenti (Fig.2). L'intervento condotto da ARCA Sud Salento ha prodotto un nucleo di manufatti edilizi nuovi, demcostituiti da due fabbricati di n.6 e n.16 alloggi, tutti in via Pisino, assegnati a ben 22 famiglie. Gli edifici de quo posseggono elevati standards di prestazione energetica. I fabbricati sono stati realizzati adottando misure, per garantire l'efficienza energetica, tra cui intonaci a cappotto di notevole spessore, infissi a taglio termico, impianti radianti a pavimento, impianti fotovoltaici e solari termici per la produzione di acqua calda sanitaria e sistemi di recupero delle acque meteoriche.I numerosi accorgimenti tecnici ed impiantistici di tutti gli

appartamenti ha consentito di collocare le unità immobiliari in classe energetica A3, e per di più sono dotati di finiture di pregio e di dimensioni comprese tra 60 e 90 mq (Fig. 3).
In nessun caso, sul territorio nazionale, nel panorama degli alloggi ERP ad alta efficienza energetica, salvo in alcuni progetti europei che hanno condotto ricerche, sviluppato metodologie e desunto risultati sui consumi energetici, si è soffermati concretamente sull'interazione tra utenti, manufatto edilizio a loro servizio e ente gestore, ed altresì sull'importanza dell'influenza dell'assegnatario nel raggiungimento della vera efficienza energetica, il consequenziale abbattimento dei consumi energetici diretti ed il processo di rigenerazione dell'intera area urbana interessata da tali alloggi.

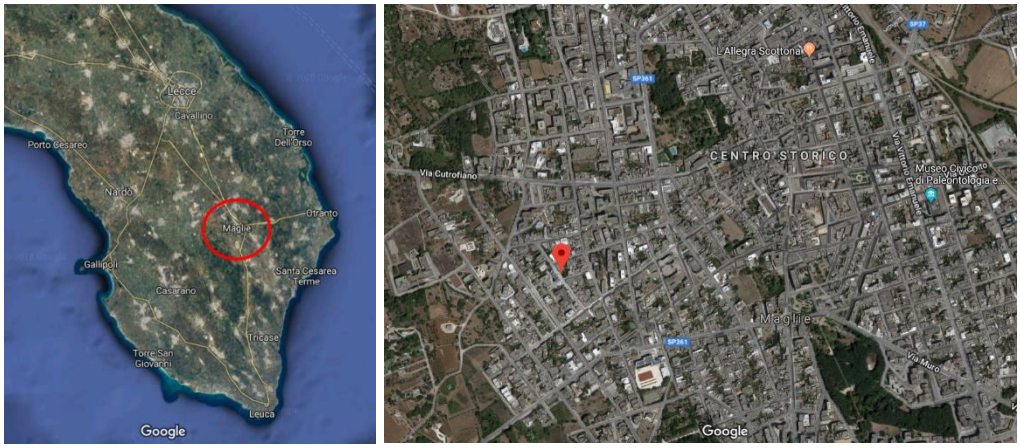



*Figura 1* | Inquadramento territoriale e ubicazione degli immobili in area urbana del Comune di Maglie
Fonte: Google Maps

## 2 | Obiettivi e contenuti del programma d'intervento

L'efficienza energetica nelle case è raggiungibile con l'applicazione di moderne ed innovative tecnologie e su ciò non vi è alcun'ombra di dubbio. È stato constatato però che in case altamente efficienti, da un punto di vista energetico, e che fanno uso di tecnologie evolute e non molto diffuse, il contributo maggiore per raggiungere l'obiettivo finale di massimo risparmio proviene dalla gestione e dal comportamento dell'utente finale, ovvero pieno fruitore e proprietario della casa. I comportamenti sociali ed organizzativi, quotidiani, mensili e annuali, del conduttore dell'abitazione possono incidere in modo considerevole a favore o sfavore del rendimento energetico in casa a seconda che siano in atto programmi di azione o intervento mirati all'utilizzo consapevole, cosciente e sapiente delle apparecchiature dispensatrici dei servizi energetici necessari alla vita in casa (Perfetto, 2003; 2006).
Il programma di intervento intrapreso da ARCA SUD Salento vuole congiungere i significativi investimenti attuati per la realizzazione delle case efficienti energeticamente ad un consono beneficio ambientale tangibile e diffuso tra gli stessi assegnatari, andando a cogliere a mezzo valutazioni tecniche e attività di monitoraggio, cosa accade nel primo arco temporale di un anno dal momento dell'assegnazione dell'alloggio nelle mani dell'utente, momento conclamato come punto d'inizio del consumo energetico.
Secondo l'UE e l'Agenzia Internazionale per l'Energia (IEA), le azioni comportamentali direttamente collegate all'uso ottimale di tecnologie correnti o quelle più strettamente legate a un vero e proprio cambiamento culturale e che danno luogo alla crescita della domanda di efficienza energetica, potrebbero consentire un risparmio energetico dal 5 al 20 %.
Ciò detto, il programma d' intervento, che Arca Sud Salento ha intrapreso, si prefigge alcuni fondamentali obiettivi:

1. Rendere l'assegnatario di immobili pubblici più consapevole del bene loro assegnato ed informarlo al meglio sulle caratteristiche dell'edificio in cui vivono, per migliorare la fruizione della sua stessa unità immobiliare e conservare così il principio di edificio a basso consumo energetico, correttamente funzionante in tutte le sue componenti;
2. Migliorare e snellire la gestione e la manutenzione degli edifici residenziali pubblici da un punto di vista operativo e tecnico mediante l'utilizzo di metodologie legate al Building Information Modeling e Digital Constructions;

3. Diffondere e divulgare le buone pratiche tecniche e tecnologiche, utilizzate negli immobili realizzati a Maglie (LE), quale migliore messaggio realistico e possibile che l'efficienza energetica è ricchezza per ogni classe sociale della comunità, ed è immediatamente replicabile e anche capitalizzabile;
4. Sviluppare un protocollo di intervento specifico sull'efficienza energetica, in relazione all'utenza, per il patrimonio di edilizia residenziale pubblica, come componente delle strategie di sviluppo sostenibile macro-regionale.

Tutto ciò significa:
1. accrescimento della qualità dei servizi da offrire alle famiglie residenti negli alloggi di ERP;
2. buona conservazione del patrimonio pubblico;
3. consapevolezza dei conduttori delle unità immobiliari a risparmiare energia
4. nuovo processo di rigenerazione a scala sociale tra gli assegnatari ERP



*Figura 2* | Immobili fatiscenti ora demoliti in area urbana del Comune di Maglie
Fonte: Arca Sud Salento



*Figura 3* | Nuovi immobili E.R.P. ad alta efficienza energetica nel Comune di Maglie
Fonte: repertorio degli autori

Le azioni intraprese nel programma d'intervento si contraddistinguono in tre momenti fondamentali così identificati:
1. programma informativo e formativo sull'utilizzo delle case ad alta efficienza energetica
2. programma di adeguamento dell'utenza e di analisi comportamentale
3. campagna di monitoraggio sui consumi energetici, valutazione dei risultati e capitalizzazione

### 2.1 | Programma informativo e formativo sull'utilizzo delle case ad alta efficienza energetica

Il programma d'azione identificato al punto A. è la prima fase del progetto. Il primo step dell'intervento è la realizzazione di un programma di informazione per il trasferimento di conoscenza agli assegnatari quale premessa e ingresso al percorso formative (fig. 4).
Il programma informativo è essenzialmente un momento partecipativo dell'assegnatario ad un evento incontro presso la sede dell'ARCA SUD Salento.
Il secondo step dell'intervento consiste in un percorso formativo destinato ai conduttori, ovvero assegnatari, dei 22 alloggi delle case site in Maglie (LE). Il percorso formativo vedrà la partecipazione obbligatoria di

tutti i residenti delle case, stimando circa 60 partecipanti, 3 componenti familiari per famiglia, che andranno raggruppati in tre classi. Per ogni classe, gruppo di 20 persone, è stato condotto un corso di formazione coordinato e condotto in prima persona dall'Ing. Francesco Paolo Lamacchia, con linguaggio semplice e chiarezza espositiva delle argomentazioni, concernenti le tecnologie innovative, esplicitate al successive paragrafo 3, adottate nelle case di Maglie (LE). Ogni gruppo ha seguito 3 lezioni da tre ore cadauna, per un monte ore totale/gruppo di 9 ore, e un totale complessivo, ovvero per tutti i residenti, di 27 ore.

Programma di educazione e formazione (9 ore):
- Cos'è la classe "A"?
- L'importanza del Salento (Maglie) per l'obiettivo efficienza energetica?
- Contributi teorici e best practices nazionali e internazionali
- Analisi delle componenti di involucro dell'edificio
- Analisi delle componenti degli impianti
- Gestione strategica dell'energia
- Comportamenti adeguati in casa
- Consigli d'uso della propria abitazione efficiente

Il programma di educazione e formazione viene completato con la visita dal vivo a tutto quello che verrà analizzato sull'edificio durante il corso in aula.

### 2.2 | Programma di adeguamento dell'assegnatario e di analisi comportamentale

Il programma di azione previsto al punto 2.1 è stato accompagnato da un percorso di addestramento e di favoreggiamento al cambiamento delle abitudini dei consumatori congiunto con una campagna sperimentale di monitoraggio dei consumi e di analisi comportamentale. A partire da Novembre 2017 sono stati realizzati una serie di programmi e strategie per il cambiamento comportamentale e il giusto utilizzo di case ad alta efficienza energetica, continuamente in miglioramento delle condizioni pregresse, secondo la seguente programmazione: programmi basati sull'informazione (resoconti di energia domestica, feedback in tempo reale, revisioni del consumo energetico ; programmi basati sull'interazione sociale (giochi e competizioni imperniati sull'uso razionale dell'energia, gruppi sociali identificati, evidenzia degli aspetti sociali indotti); individuazione del profilo energetico (impianto termico, detto anche riscaldamento e/o raffrescamento, elettrodomestici e luce, acqua calda e cucina). Lo svolgimento di questa azione si è concretizzato con una serie di incontri/eventi con i proprietari degli immobili con cadenza bimestrale, al fine di esplicitare la programmazione come prima.



*Figura 4* | Momento partecipativo degli assegnatari al programma educativo
Fonte: repertorio degli autori

### 2.3 | Campagna di monitoraggio sui consumi energetici

Per migliorare e snellire la gestione e la manutenzione degli edifici residenziali pubblici ad alta efficienza energetica e per analizzare la conduzione da parte degli assegnatari, in concomitanza alle azioni suddette, verrà attuata nei prossimi mesi una campagna di monitoraggio dei consumi energetici in ciascuno dei 22 alloggi. Tale campagna di raccolta dati e caratteristiche di performances energetiche degli immobili, nel

mentre della loro conduzione, potrà dare riscontro effettivo non solo alle capacità energetiche dell'edificio ma anche al comportamento degli utenti e anche alle relazioni tra immobile e utilizzatore della casa.
I dati raccolti potranno fornire quadri previsionali di manutenzione e consumo e andamento dei costi per la gestione nei periodi successive durante il ciclo di vita dell'edificio stesso.

## 3 | Caratteristiche tecniche e tecnologiche degli alloggi ERP di Maglie

Le soluzione tecnologighe adottate sugli immobili ad uso residenziale contemplano i seguenti punti:

- miglioramento delle prestazioni energetiche dell'involucro (pareti, coperture e finestre) da realizzarsi mediante l'utilizzo di pannelli in fibra di legno termoisolante, infissi ad alte prestazioni;
- impianto solare termico;
- impianto fotovoltaico sul terrazzo di copertura;
- sistemi di recupero e riuso acque meteoriche.

### 3.1 | Involucro

L'intervento realizzato sull'involucro consiste nella fornitura e posa di sistema di isolamento termico esterno per pareti, con rivestimento ad elevata permeabilità al vapore, del tipo stotherm wood della ditta Sto, completamente naturale e ad elevata traspirabilità. Il pannello coibente prescelto non si limita a proteggere solo dal freddo invernale ma creare, anche d'estate, un piacevole clima all'interno delle abitazioni. esso ha un'alta capacità massica e una struttura atta a consentire l'accumulo il più possibile prolungato di calore. grazie a queste proprietà del materiale, il calore non penetra direttamente all'interno dell'edificio ma viene al contrario accumulato sulle pareti durante il giorno per poi essere rilasciato durante le ore notturne (fig.5).

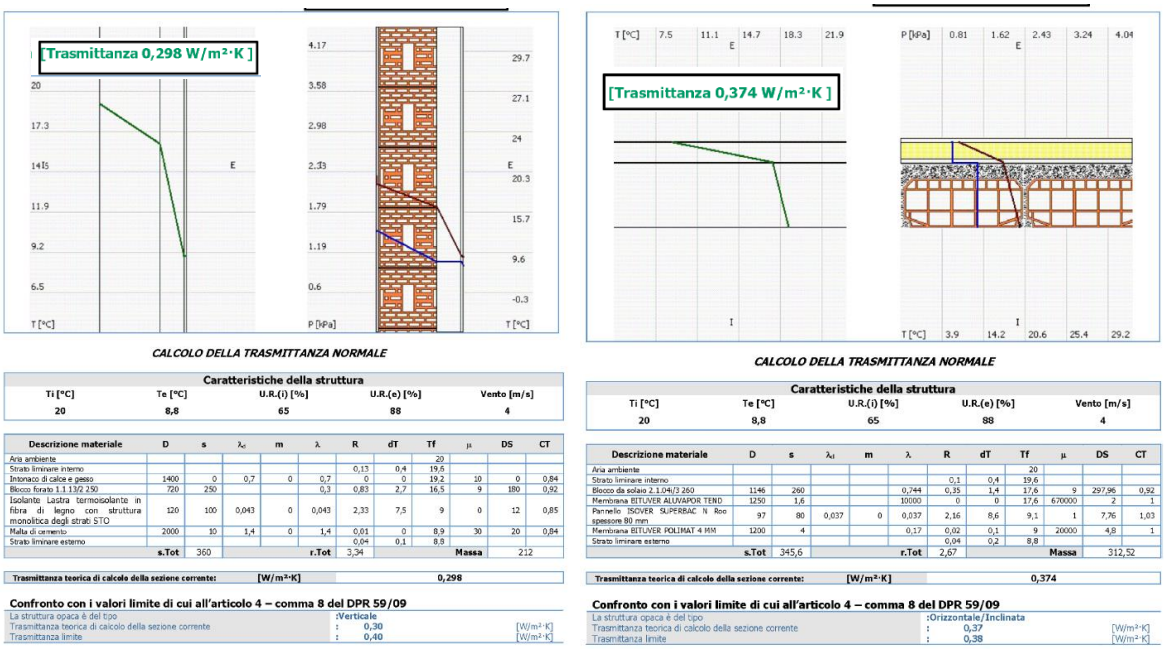



*Figura 5* | Analisi prestazionali della parete e del solaio
Fonte: impresa Gravili srl

### 3.2 | Chiusure trasparenti

I serramenti adottati sono in pvc ad altissime prestazioni energetiche, ambientalmente sostenibili anche in considerazione del loro possibile recupero al termine della vita utile con riutilizzo (riciclo) per produrre nuove finestre, e che danno un contributo significativo a ridurre i consumi energetici del riscaldamento/condizionamento. il cloruro di polivinile o pvc è un materiale plastico riciclabile molto versatile e resiste bene agli agenti atmosferici, grazie alla sua impermeabilità.

### 3.3 | Impianto fotovoltaico e solare termico

L'impianto fotovoltaico ha una disposizione planimetrica dei moduli sulla copertura, in modo da ridurre quanto più possibile gli ombreggiamenti dei parapetti e del vano scala (che riducono in maniera sensibile la producibilità di energia dell'impianto), anche con la riduzione dell'angolo di inclinazione dei moduli (da 30°

a 20°) che, con esposizione sud -45° influisce in modo marginale sulla produttività dell'impianto (perdita inferiore all'1% rispetto all'inclinazione di 30°); la nuova disposizione planimetrica permetterà, nel complesso, di avere un miglioramento della produzione di energia per ogni kw di impianto installato, ed un sistema di monitoraggio sma sunny webbox serve per il controllo, la diagnosi e la configurazione a distanza dell'impianto fotovoltaico, da qualsiasi postazione pc (Perfetto, 2010).
L'impianto solare termico utilizza collettori solari sottovuoto al posto dei collettori solari piani, tipo junkers vk 140-1 a 6 tubi aventi superficie pari a 1,45 mq, realizzati con la speciale tecnologia cpc (compound parabolic concentrator) grazie alla quale uno specchio all'interno dei tubi riflette sui tubi stessi in tutte le direzioni i raggi del sole, permettendo di massimizzare durante l'arco dell'anno l'efficienza del collettore e di sfruttare quindi tutta l'energia solare disponibile.

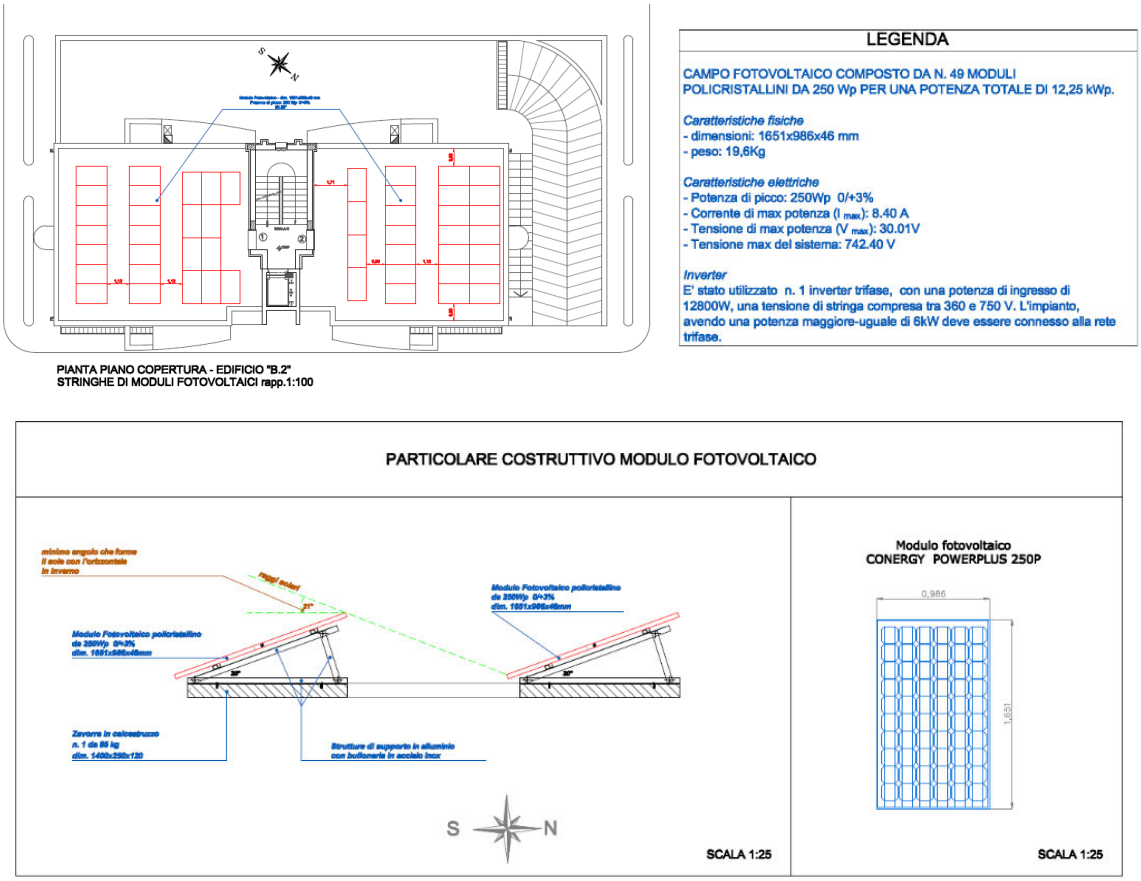



*Figura 6* | Planimetria dei pannelli fotovoltaico e solari termici in copertura
Fonte: Impresa esecutrice Gravili srl

### 3.4 | Recupero e riuso delle acque meteoriche

Gli edifici sono provvisti di impianto per il trattamento di captazione e stoccaggio acqua piovana ed impianto di distribuzione ai vasi igienici degli alloggi. Al fine di ridurre i consumi di acqua potabile per usi indoor, è stata realizzato la predisposizione di un sistema di captazione, filtro e accumulo delle acque meteoriche, provenienti dal piano di copertura degli edifici. l'acqua recuperata sarà impiegata per usi compatibili (tenuto conto anche di eventuali indicazioni dell'asl competente per territorio), esterni (annaffiatura delle aree versi) ed interni (alimentazione delle cassette di scarico dei w.c.) ai singoli appartamenti. L'impianto prevede il convogliamento delle acque proveniente dal piano di copertura, tramite apposita rete di canali interrati, nella vasca di raccolta. L'impianto di trattamento delle acque meteoriche è ubicato al piano interrato in adiacenza del luogo previsto per la vasca di raccolta delle acque piovane. da tale sito l'acqua verrà spinta attraverso idonea rete di adduzione idrica, ad ogni vaso igienico di ogni appartamento.

## 4 | Valutazioni finali e conclusioni

Le valutazioni finali, del programma d'intervento elaborato, condurranno alle misure dell'efficacia della classificazione energetica in relazione all'utenza. La permanenza di un programma educativo-formativo per l'accrescimento della consapevolezza e per l'adattamento comportamentale degli utenti in case ad alta efficienza energetica, integrate a tecnologie innovative, darà riscontro a una serie innumerevole di dati su cui ragionare per prospettive sostenibili di crescita future nella sfera del patrimonio pubblico, soprattutto in termini di gestione nuovi programmi di edificazione pubblica. La capitalizzazione dei risultati e la diffusione delle best practices ha già avuto modo di manifestarsi con situazioni di conferenze e workshop sul tema come quello svolto a Roma lo scorso 16 Ottobre 2018 presso i Musei Capitolini in Campidoglio col patrocinio del Comune di Roma e il suo ufficio PAES avente come titolo "Edilizia residenziale pubblica ad alta efficienza energetica".

I risultati sino ad ora ottenuti, tangibili con una buona conoscenza e coscienza acquisita da ciascun assegnatario, altresì portavoce nell'urbe di un messaggio di sostenbilità concreta, provvederà a delineare il "protocollo d'intervento" oppure una "linea guida per l'ERP ad alta efficienza energetica" in programmi di rigenerazione urbana, che forte dei dati acquisiti nella campagna di monitoraggio, potrà validarsi su riscontri pratici e soprattutto la testimonianza reale degli assegnatari. Tale documento potrà essere di ausilio e replicabile in altri contesti strettamente correlati all'edilizia residenziale pubblica regionale ed extraregionale arrecando connotati innovativi vincenti come quello di poter avere un modello di sostenibilità alla scala edilizia indispensabile per gli obiettivi sostenibili connessi ai processi di rigenerazione urbana.

## Riferimenti bibliografici


Lamacchia F.P., Perfetto G., Roccasalva G., Raimondo L. *"A Regional Energy Efficiency Strategy : integrated sustainable design process by adopting BIM, innovative energy solutions and dynamic energy analyses for a Hotel within the Historical Village of Sant'Angelo Le Fratte (PZ), Italy"*, Published in IEE CANDO EPE 2018– Budapest, Hungary, Obuda University, November 2018

Lamacchia F.P. and Perfetto G., "Strategies for Energy Transition: from the national policies to technical and economic issues of a building's energy refurbishment", XIth Óbuda ENergy Conference - OENCO 2016 Zero Energy Building 2016 , Óbuda University, 8th November 2016

Lamacchia, F.P. and Perfetto, G. (2015) Hydrogen for Energy and Sustainable Development (HFORE & SD) (Il vettoreIdrogeno per l'Energia e lo SviluppoSostenibile)—European Energy Day by EU during Sustainable Energy Mounth of June 2015. EUSEW, Workshop on Energy Related-Issues Targeted to Professional Engineers, Architects and Technicians, (Workshop tematico per tecniciprofessionistiingegneri, architetti, geometri e periti), held in Matera, Italy, 11th June2015.

Lamacchia, F.P. and Perfetto, G. (2014) Nearly Zero Energy Buildings (nZEB)'s Design in South Europe—Mediterranean Climate, European Energy Day by EU during Sustainable Energy Week, 23-27th June 2014. EUSEW, Workshop on Energy Related-Issues Targeted to Professional Engineers, Architects and Technicians, held in Matera, Italy, 27th June 2014

Perfetto, G. (2010) BIPV Building Integration Photovoltaics Systems: Technical & Architectural Issues. The Master Builder n. 10.

Perfetto G., (2006) Sistemi Fotovoltaici e Termici–Strumenti per il Progettista"/"Photovoltaic and Solar Thermal Systems. Designer's Handbook, AAVV- CELID—Torino.

Perfetto G., (2003) Requirements, Design and Building Integration: Lecture to the Laboratory of TechnologicalInnovation (F0T1). Politecnico di Torino, AA 2003-6.


## Sitografia


Sito web Arca Sud Salento
https://www.arcasudsalento.it/

Sito web Arca Sud Salento
http://www.edificiaconsumozero.it/


## Copyright


Le informazioni contenute nel presente paper sono di proprietà di Arca Sud Salento e dell'Ing. Francesco Paolo Lamacchia.

# Common Stocks.
# Urban peripheries, social innovation and urban regeneration

**Barbara Lino**
Università degli Studi di Palermo
DARCH- Dipartimento di Architettura Dipartimento
Email: *barbara.lino@unipa.it*

**Abstract**
The peripheries have been considered over the years as a crucial policy challenge that has oriented policies and strategies at different levels of government. On the other hand, measures that stimulate local contexts to develop specific policies have assumed an extremely episodic and unpredictable character in which the public debate on urban regeneration has remained largely dominated by that of extraordinary and emergency intervention on the peripheries. The paper analyses the case study of transformation of the Cantieri Culturali alla Zisa in Palermo with the new Cre.Zi Plus platform transforming a neglected and abandoned building in a peripheral area by delivering services to the community. Bottom up processes are a resource, but it is also necessary to go beyond "self-defense" operations, avoiding the risk of continuing to relegate the role of the urban project and policies to a mere application of standards and indicators. Starting from the diversity and richness of the individual stories of social innovation and urban regeneration in the peripheries, it is necessary to build overall visions capable of overcoming the fragmentation of the initiatives and of constructing a framework from which to guide processes, recognize, enable and involve the subjects that bring innovation.

**Keywords:** outskirts & suburbs, innovation, urban renewal.

## Common Stocks

The crisis that has overwhelmed the world economic system in these years has shown the evident criticality of a conventional idea of "linear economy", based on the "production-consumption-waste" chain, fueling new development paradigms aimed at rethinking the economy in a regenerative and "circular" key.
In the face of economies in which consumption patterns of unsustainable resources are perpetuated, Europe is paying increasing attention to the theme of the circular economy (EC 2014; Macarthur Foundation 2013 and 2015) and is set to become the privileged field in which experience this new form of economy.
The perspective of the circular economy offers itself as a new pervasive and disruptive paradigm, which affects knowledge and disparate scales and whose implications invest the overall economic and social structure, both in production and in settlement methods: the production and consumption process, the communities, the cities and with them the peripheries.
Shifting the gaze from the market to the territories, theoretical experiences and elaborations emerge in which the new forms of post-global economy integrate or conflict with the settlement dynamics underway and, consequently, the identification of new and fertile fields of design.
The huge wealth of properties and territorial infrastructures that we have built in recent years in the peripheries, convinced that it was the most important development asset, capable of generating value, today is largely degraded, underused or disused. The challenge presented is how to shift the development asset from real estate capitalization to a knowledge economy where disused assets are offered as enabling platforms for collective action, space devices in which to channel innovation through recycling.
The theme of welfare and the experimentation of new forms of collaboration propose the crumbling and reorganization of welfare in new forms open to experimentation, and places us before the possible rethinking of the modalities of public action. Faced with the welfare crisis, a look at the practices reveals experiences of appropriation, redemption, "re-signification" of interstitial and decommissioned spaces, where public services are often co-realized, developed and provided by a wide range of actors who act at different levels (local authorities, families, communities, social enterprises) and in which citizens' organizations and social enterprises become important players to address the needs of local communities.

## Practices and social innovation

Construction of shared narratives for city and territory is crucial for strengthening bottom-up and social innovation projects is also part of, and may become even more important for moving from the observation of abstract spatial transformation towards invention strategies for complex spatial change and dynamics (Schroeder, 2018).

Taking a close look at the peripheries in last years, we recognize on a micro scale "future signals", different "stories of change-makers". If the programs promoted by the National Government in 2015 and 2016 have promoted an approach based on the executive projects and seems to have put aside the lesson of integration of the place-based projects of the 90s, a look at some experiences in progress reveals forms of re-appropriation of interstitial and abandoned spaces, new capitalization of unused public goods: emerging practices of building collective intelligence, public services co-realized to address the needs of local communities.

The look at current practices seems to indicate a tendency to shift the development asset from real estate to an economy of knowledge, in which abandoned assets are offered as enabling platforms for collective action, space devices in which channel innovation through recycling. Thus, in the urban peripheries where there are ample margins for modification, a surplus of interstitial and marginal spaces, the proliferation of experiences opens the field to a different way of transforming the cities, into a sort of local resilience to the crisis and the consequent lack of social welfare.

From north to south of the country, as a dotted line, different experiences appear that share similar elements: places previously abandoned often in marginal areas are transformed into flexible urban spaces, open and informal places, in some cases originally temporary and low cost, which pursue prospects of collective utility, through the form of enterprise and social innovation.

Just to mention some of the most famous and interesting experiences, we recall the reconversion of the Lorenteggio Market in Milan, the Neighborhood Houses of Turin that offer new social activities for the communities of the neighborhoods, Instabile Portazza in Bologna and the protagonism of the inhabitants for the reactivation of an abandoned civic center, Cascinet regenerates land that with a new agri-business has recovered and reactivated the Cascina Sant'Ambrogio in Milan.

And, much further south, the reconversion of an oenological plant that has been abandoned as a new community laboratory with Ex Fadda in Puglia, in San Vito dei Normanni, but also in Sicily the Ecomuseo Mare Memoria Viva and the new Cre.Zi Plus experience on business incubation at the Cantieri Culturali alla Zisa Cultural in Palermo. And again, neighborhood plots and the use of performing arts to regenerate the San Berillo neighborhood in Catania, Farm Cultural Park in Favara and the use of contemporary art to regenerate an abandoned and Periferica inMazara del Vallo with the reactivation of quarry spaces on the outskirts of the city.

The new organizational forms of the communities are declining resilience in its human dimension, giving an adaptive and positive response to the marginalization, indicating the way to a local resilience that is rooted in the territorial context, regenerating fragile contexts and assuming the characters key of the social innovation.

About the social innovation, the reconstructions on the current debate show very wide boundaries of the concept (Moulaert et al. 2013; TEPSIE 2013; Van Dyck and Van den Broeck 2013) and a not always easy transfer to Italian and especially southern contexts. We are convinced that further empirical studies and field analyses are needed to put in place—and enrich—studies on the spatial dimension of social innovation, in the face of the interweaving of different disciplinary strands of research ranging from social studies, which focus on social innovation as a response to the lack of welfare and social cohesion, to the significant contribution of economic and management-based studies, according to which both the effects and the generative factors of social innovation are of an economic nature.

If European reports often describe social innovation as an innovation in itself, by stripping it of the territorial context in which it manifests itself, the perspective changes profoundly when one considers the contribution of those authors who look at context dependent innovation.

We agree with Stefano Zamagni (2015) in considering social innovation both path-specific and place-specific and therefore dependent on the historical-social characteristics of the context in which it develops. A conviction shared by Matteo Caroli, for whom, in particular, among the main factors influencing social innovation, there is the importance of the context conditions and the availability of places (physical and virtual) in which the subjects potentially actors of the social innovation interact and experiment with forms of innovation. In a spatial vision, the same places used to experiment with new socialization models, such as incubators, co-working, Living Labs, Fab Labs, independent cultural centers, are not only considered an enabling factors but, in agreement with Maiolini (2015), social innovation must now be considered in itself. Although elaborated with reference to traditional business networks and not to the concept of social innovation, the theoretical contributions on the *milieu innovateur* and on relational capital and the line of national and international studies on the themes of creativity also consider the territory as an ecosystem not only able to offer conditions of livability capable of retaining the social capital that is the agent of change but even able to produce it again (Carta 2014), highlighting the territorial rooting of forms of creativity.

If an innovation is to be understood in terms of the actors involved and the territorial context in which it is located, if the physical production of spaces for social interaction can be understood to be both an enabling factor and an output of social innovation, if the territory is a local ecosystem able to produce forms of innovation, then social innovation assumes a strong territorial dimension[1].

**Crezi.Plus**

Crezi.Plus is a community hub located in Palermo, inside the Cantieri Culturali alla Zisa –an industrial archaeological complex that from 1890 to 1968 hosted the Ducrot furniture factory, the flagship of Sicilian entrepreneurship- and today a 55,000 square meters of warehouses next to the Zisa "castle", one of the most important sites of the Arab-Norman UNESCO itinerary. The history of urban regeneration of the former Ducrot workshops has marked the urban history of contemporary Palermo alternating great visions, moments of stalemate, movements of re-appropriation from below and public and private interventions. In May 2017, work began on the redevelopment of pavilions 10 and 11 of the Cantieri Culturali alla Zisa, thanks to an entirely private investment of the CLAC social enterprise and the ARCA Consortium with the support of the historic-artistic support of the Fondazione CON IL SUD through the third edition of the Historic-Artistic and Cultural Call for Proposals "The good returns common" for the recovery and enhancement of unused cultural heritage in the South in a perspective of collective use and return to the community through socio-cultural and sustainable activities.

Cre.Zi. Plus aims to support the creation of a creative ecosystem in Palermo with a "community hub", proposing itself as a system that experiments models and processes of pooling of material and immaterial resources, generative connections with the other actors of social and cultural innovation, thus building an Ecosystem able to support the development of innovation through the facilitation of social relations between the subjects and the pooling of resources and skills to generate social change.

Cre.Zi. Plus is an hybrid and multi-functional space in which there are: a collaborative incubator, as a space and services that allow supporting for organization development for modern entrepreneurs focusing on social improvement, cultural promotion and creativeness; a social kitchen, a cafeteria but also a kitchen lab with regular social or business events about local products, alimentary education and ethical food choices; a co-working space; a sharing laboratory with equipment, tools, kits for manual and digital know-how; a slow cineport with services for audio-visual and cinematographic productions such as logistic service, networking, equipment rental, scouting location; an equipped area for events.



*Figure 1* | Cre.Zi, Cantieri Culturali alla Zisa: the building.
Source: author's photo.

[1] On the other hand, the spatial dimension of social relations already finds its own important status in Simmel's sociology, which identifies space as the logical a priori in which relationships are interwoven and social forms are configured, recognizing as fundamental the relational quality (Simmel, 1989).



*Figure 2* | Cre.Zi, Cantieri Culturali alla Zisa: co-working space.
Source: author's photo.



*Figure 3* | Cre.Zi, Cantieri Culturali alla Zisa: event area.
Source: author's photo.

**From experimental devices to a possible integration in policies**

Faced with the diversity and richness of the individual stories, a recipe approach seems rather inappropriate and would seem to suggest a tentative and experimental course, encouraged by enabling initiatives that can certainly facilitate the emergence of innovative proposals and experimental devices (as has happened in the last years through the Culturability call, promoted by the Unipolis Foundation, or with the initiative "Boom Polmoni Urbani").

It is also true, however, bottom up processes are a resource, but it is also necessary to go beyond "self-defense" operations (Barbera et al 2016): the disintegration and reorganization of welfare into new and pulverized forms open to experimentation, should place us in front of the rethinking of the modalities of public action, avoiding the risk of continuing to relegate the role of the urban project to mere application of standards and indicators.

In the practices in progress in many urban peripheries of the country, not only the context is never a neutral container, but by virtue of the Simmelian value of exclusivity according to which each spatial point is unique and with it the social relations that are generated, it represented the characterizing element.

Faced with obvious disadvantages in terms of social, infrastructural and economic conditions, communities have managed to "diversify locally". Using an adaptive capacity through forms of local self-organization, they drew energy from the characters of the spatial and social context, (with new meanings) local identity resources (spaces, social capital, landscape and cultural assets) and, in some in particular, through a symbolic mediation operation, they have created shared value (economic, social, cultural), have stimulated the active collaboration of the communities, have modified the spaces, attracted new population and withheld the younger generations, becoming actors of urban regeneration.

Viewed through the territorial perspective, social innovation is a field of exploration for territorial policies: if social innovation is a territorially characterized process and the different innovation practices are nourished by the specificity of individual and collective local resources typical of territorial contexts in which they operate, territorial policies can be decisive with respect to the generative and successful relational factors of the context. A risk to avoid, in fact, is to confine social innovation within the field of spontaneous initiatives, without recognizing the role, at least potential, of public development policies that must work in synergy and not in contrast.

The reflections presented at the micro vision of peripheries, certainly open to further variables and new question systems, and are not intended to reduce the degree of complexity involved to a simplistic alliance between "enlightened innovators" and "available administrators", but rather to suggest the importance of overcoming what would seem to be a deadlock, shifting the focus from a functionalist project of workable works, to a project of territories capable of generating an ecosystem in which to enable social intelligence, to face − in a cooperative way − the challenges of urban regeneration of the peripheries.

In the territories it is necessary to construct complex, integrated and complex visions, capable of overcoming the fragmentation of practices and of constructing a framework from which to guide processes, recognize, enable and involve the subjects that bring innovation.

It is essential to develop co-design processes capable of facilitating mutual learning between policies and cities, increasing institutional capacity, favoring the opening of public policies to the recognition of grassroot practices, their languages and their codes. In this way, by exposing the public administration to social innovation practices, we can build mature co-design paths for scalability operations.

**References**


Barbera F., Dagnes J., Salento A., Spina F. (2016), *Il capitale quotidiano. Un manifesto per l'economia fondamentale*, Donzelli, Roma.

Caroli M.G. (2015), "L'innovazione sociale: caratteristiche chiave, determinanti e principali manifestazioni empiriche", in Caroli M.G (a cura di) *Modelli ed esperienze di innovazione sociale in Italia. Secondo rapporto sull'innovazione sociale*, FrancoAngeli, Milano, pp. 41–79.

Carta M. (2014), *Reimagining Urbanism. Creative, Smart and Green Cities for the Changing Times*, List Lab, Trento-Barcelona.

EC (2014) European Commission, *Towards a circular economy: A zero waste programme for Europe* (available at: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0398).

Maiolini R. (2015), "Lo stato dell'arte della letteratura sull'innovazione sociale in Caroli M.G (a cura di) *Modelli ed esperienze di innovazione sociale in Italia. Secondo rapporto sull'innovazione sociale*, FrancoAngeli, Milano, pp. 23–39.

Macarthur Foundation (2013), *Towards the circular economy. Opportunities for the consumer goods sector* (disponibile su: https://www.ellenmacarthurfoundation.org/publications/towards-the-circular-economy-vol-2-opportunities-for-the-consumer-goods-sector).

Macarthur Foundation (2015) *Growth within: a circular economy vision for a competitive Europe*, https://www.ellenmacarthurfoundation.org/news/circular-economy-would-increase-european-competitiveness-and-deliver-better-societal-outcomes-new-study-reveals

Moulaert F., MacCallum D., Mehmood A. e Hamdouch A., (a cura di, 2013) *The International Handbook on Social Innovation: Collective Action, Social Learning and Transdisciplinary Research*, Edward Elgar, Cheltenham (UK).

Schröder (2018), "Open Habitat" in Schröder J., Carta M., Ferretti M., Lino B. (a cura di), *Dynamics of Periphery. Atlas for Emerging Creative Resilient Habitats*, Jovis Verlag GmbH, Berlin, pp.10-29.

Simmel G. (1989), *Sociologia*, tr. it. di G. Giordano, Edizioni di Comunità, Milano.

TEPSIE (2013), *Social Innovation Theory and Research: A Summary of the Findings from TEPSIE*. A deliverable of the project: "The theoretical, empirical and policy foundations for building social innovation in Europe" (TEPSIE), European Commission – 7th Framework Programme, Brussels: European Commission, DG Research.

Van Dyck B., Van den Broeck P. (2013), "Social innovation: a territorial process", in Moulaert F., MacCallum D., Mehmood A., Hamdouch A. (a cura di), *International handbook on social innovation: Collective Action, Social Learning and Transdisciplinary Research*, Edward Elgar Publishing, pp. 131–141.
Zamagni S. (2015), *L'innovazione Sociale*, http://www.cattolicanews.it/news-dalle-sedi-zamagni-l-innovazione-sociale

# Un approccio *multi-stakeholder* per un abitare sostenibile e inclusivo

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

**Abstract**
Negli ultimi anni le imprese sociali in Italia stanno allargando gradualmente il proprio campo di intervento, dalle tradizionali attività di fornitura di servizi socio-assistenziali e di inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati alla promozione dello sviluppo sostenibile e della rigenerazione urbana (Borzaga, 2017; Cottino e Zandonai 2012; Bernardoni e Picciotti; 2017). Partendo da alcune pratiche esistenti nella provincia di Verona, indagate durante la ricerca "Partecipare alla sostenibilità" nell'ambito del progetto FSE "Responsabilmente - promuovere l'innovazione sociale e trasmettere l'etica" della Regione Veneto, il paper evidenzia come le imprese sociali possono essere attori chiave nel favorire un abitare inclusivo e sostenibile, perseguendo di fatto gli obiettivi dell'Agenda 2030. Tali organizzazioni promuovono il miglioramento dell'ambiente e il benessere delle comunità con una visione integrata e multisettoriale, spesso favorendo la creazione di processi di *governance multi-stakeholder*, in cui coinvolgono cittadinanza, istituzioni pubbliche, imprese for profit e altri enti del terzo settore, all'interno di un quadro di responsabilità sociale di territorio. L'analisi di bisogni e opportunità locali, la creazione di relazioni di fiducia e la collaborazione con altri attori riesce a fornire risposte efficaci seppur ancora parziali rispetto le necessità. Lo studio mostra come le buone pratiche indagate siano spesso scintille che esprimono forti potenzialità, ma che ancora faticano ad innescare cambiamenti sistemici e suggerisce alcune riflessioni per un modello da rafforzare e sviluppare.

**Parole chiave:** social housing, sustainability, urban regeneration

## 1 | Introduzione

Il presente testo approfondisce il contributo delle imprese sociali nella promozione di comunità sostenibili e inclusive, e illustra alcune riflessioni per lo sviluppo di un modello *multi-stakeholder* per dare risposte efficaci alla questione abitativa richiamata dall'obiettivo di sviluppo sostenibile n.11 dell'Agenda 2030 " Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili".

L'Agenda ONU 2030 (UN, 2015) evidenzia come le sfide per uno sviluppo sostenibile devono essere condotte in modo sinergico da diversi segmenti e attori della società. Proprio per l'approccio collaborativo e per la capacità di interagire con molteplici interlocutori, le imprese legate all'economia sociale possono svolgere un ruolo chiave per facilitare il raggiungimento degli obiettivi indicati (Social Enterprise UK, 2015). In Italia, le imprese sociali, favorite anche dal nuovo quadro normativo sulla riforma del Terzo Settore, hanno iniziato ad espandere le tradizionali attività di fornitura di servizi socio-assistenziali e di inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati verso altri servizi che intercettano i nuovi bisogni sociali (Bernardoni e Picciotti, 2017; Borzaga *et al*, 2017) attraverso il coinvolgimento delle comunità locali e di altri *stakeholder*. Tali organizzazioni rappresentano di fatto nuovi attori di politiche urbane per la rigenerazione urbana (Cottino e Zandonai; 2012) e per l'*housing* (Calvaresi *et al.,* 2015) agendo nell'ambito dell'obiettivo 11 dell'Agenda con una visione integrata e promuovendo la partecipazione, principi fondati per l'Agenda 2030 (Giovannini,2018; Grandi, 2018).

All'interno di questo quadro generale, il punto di vista presentato da questo contributo parte dall'analisi di pratiche locali, realizzate da imprese sociali nella provincia di Verona, un territorio che presenta uno dei tassi di disoccupazione più bassi d'Italia ma che, a partire dalla crisi del 2008, ha visto un graduale aumento delle disuguaglianze sociali (Regione Veneto, 2018) con un conseguente aumento anche delle povertà abitative e della percentuale di sfratti eseguiti (Ministero degli Interni, 2016). Seppur parziale, lo sguardo permette di ampliare il quadro conoscitivo delle esperienze realizzate in realtà urbane di media dimensione, spesso tralasciate per privilegiare l'indagine sulle città metropolitane, che attraggono risorse per sperimentazioni di sviluppo urbano sostenibile. Nel contesto veneto i principali *player* delle politiche abitative faticano a dare risposte efficaci ed integrate per le fasce più deboli della popolazione (Fregolent, 2018:111-140), mentre l'azione del privato sociale risulta spesso efficace nell'introdurre pratiche di innovazione soprattutto nelle aree esterne ai centri metropolitani e ai nodi infrastrutturali principali (Boldo, 2016).

Partendo dalle buone pratiche presenti nel territorio veronese, si evidenzia come le imprese sociali adottando un approccio *multi-stakeholder* rispondano a molteplici obiettivi di sviluppo sostenibile; tali pratiche esprimono forti potenzialità da rafforzare e sviluppare, però data la loro frammentarietà ancora faticano ad innescare cambiamenti sistemici.

## 2 | La metodologia di ricerca

Il presente paper parte da alcune riflessioni concepite durante la ricerca "Partecipare alla sostenibilità" realizzata tra ottobre 2017 e ottobre 2018 nell'ambito di un più ampio progetto sulla responsabilità sociale di territorio[1]. Tale ricerca ha analizzato le pratiche partecipative, di inclusione sociale e sostenibilità promosse da 75 imprese attive sul territorio della provincia di Verona afferenti all'economia sociale; questo contributo considera in particolare quelle che si occupano in varie forme del tema dell'*abitare*.
La metodologia adottata è di tipo qualitativo e per i casi suddetti sono state realizzate indagini documentali e interviste di approfondimento semi-strutturate ai principali referenti delle organizzazioni, ai fini di evidenziare punti di forza e criticità nelle diverse esperienze.
Il paper tiene conto anche degli approfondimenti derivati dall'affiancamento alla cooperativa sociale Sos Casa di Verona da novembre 2018, nell'ambito della ricerca "Nuove Sinergie per il *Social Housing*"[2] .

## 3 | Pratiche per un abitare inclusivo e sostenibile

Le imprese sociali indagate promuovono diverse pratiche innovative sia per la rigenerazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, sia per i servizi abitativi (Bricocoli, 2017), fornendo soluzioni per molteplici categorie di soggetti deboli: giovani precari e *neet*[3], genitori separati, donne vittime di tratta, famiglie in condizioni di povertà ed esclusione sociale, immigrati, soggetti con fragilità psichiche e fisiche, anziani, richiedenti asilo e altro ancora. A tali soggetti, oltre all'accesso all'alloggio, sono offerti differenti livelli di accompagnamento sociale, in cui si attivano servizi integrati differenziati spesso con il coinvolgimento di altri *stakeholder*.

### 3.1 | L'accesso all'alloggio tramite la rigenerazione diffusa del patrimonio di edilizia residenziale pubblica

Le soluzioni abitative offerte dalle imprese sociali indagate prevedono l'affitto a canoni *sostenibili* per fasce deboli di alloggi in gestione o in proprietà, nel caso di esperienze più consolidate e mature. Alcune organizzazioni sono promotrici dirette o indirette di esperienze di rigenerazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica dismesso e inutilizzato. Tramite un percorso virtuoso molto simile all'*aquiring asset process* diffuso in Gran Bretagna (Le Xuan e Tricarico, 2013) con una logica sussidiaria, considerano tali immobili *beni comuni* da rimettere a disposizione di soggetti deboli della comunità. Nella Regione Veneto tali pratiche hanno iniziato a diffondersi dall'entrata in vigore dalle "Disposizioni per l'affidamento in concessione a favore di Cooperative ed ONLUS di alloggi ERP di proprietà delle A.T.E.R.[4] del Veneto"[5].
La cooperativa sociale Sos Casa ad esempio, dopo un iter burocratico durato circa tre anni, ha ottenuto in concessione 5 alloggi sfitti di proprietà pubblica a Villafranca. La convenzione prevede la concessione degli immobili per 15 anni in cambio della loro ristrutturazione e della loro gestione sociale. Il piano economico finanziario previsto garantisce la sostenibilità economica dell'intervento di ristrutturazione e si basa su una differenziazione delle fonti di finanziamento: l'apporto di fondi propri, tramite la comunità Emmaus[6], a cui la cooperativa è legata; la raccolta fondi diretta, utilizzando modalità differenziate come ad esempio la raccolta di donazioni da privati cittadini o la presentazione di progetti per acquisire finanziamenti da fondazioni bancarie o benefiche; infine la possibilità di accedere a finanziamenti bancari con tassi di interesse molto ridotti. Nell'arco temporale della concessione, le quote di affitto degli inquilini, seppur a canone molto contenuto, permettono di ripagare il costo di ristrutturazione degli appartamenti e

[1] Ricerca realizzata all'interno del Dipartimento di Culture e Civiltà dell'Università di Verona, con responsabile scientifico Emanuela Gamberoni, finanziata all'interno del progetto "Cooperiamo per l'Economia del Buon Vivere Comune" di Mag Verona, nell'ambito del progetto FSE "Responsabilmente - promuovere l'innovazione sociale e trasmettere l'etica" finanziato dalla Regione del Veneto - POR FSE 2014-2020, DGR 948/2016. cod. prog. 652-1-948-2016.
[2] Joint Project tra Cooperativa Sociale Sos Casa e il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Verona.
[3] *Neet* è l'acronimo inglese di *not (engaged) in education, employment or training*; indica persone non impegnate nè nello studio, né nel lavoro, né nella formazione.
[4] A.T.E.R - Azienda Territoriale Edilizia Residenziale della Provincia di Verona opera a livello provinciale per la gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica.
[5] Decreto di Giunta Regionale n. 1134 del 1° luglio 2014.
[6] Movimento internazionale nato in Francia nel dopoguerra a sostegno di poveri e di rifugiati.

garantiscono anche un fondo economico per coprire il rischio di morosità, oltre alla coperture delle spese di gestione della cooperativa per l'accompagnamento sociale e le manutenzioni necessarie.
Un altro caso è quello dell'associazione di promozione sociale D-Hub che gestisce due appartamenti per l'inserimento abitativo e l'accompagnamento sociale di donne - per lo più immigrate o vittime di tratta - segnalate dai Servizi Sociali del Comune di Verona. D-Hub, oltre ad un appartamento in affitto da un ente religioso, ha ottenuto la concessione per quindici anni di un appartamento di A.T.E.R dopo averlo riattato. Per le opere di manutenzione straordinaria e di adeguamento impiantistico dell'alloggio, l'associazione ha ottenuto una donazione da una fondazione benefica e altre agevolazioni in fase di esecuzione dei lavori tramite accordi per la fornitura agevolata di materiali sia con l'impresa edile incaricata dei lavori, sia con una grande impresa di *bricolage* che tra le linee strategiche per la responsabilità sociale inserisce anche il *social housing*. L'associazione ha dimostrato di cercare di creare una filiera virtuosa ed etica di forniture allacciando rapporti anche con le organizzazioni for profit.

### 3.2 | Nuovi modelli abitativi e i servizi integrati per l'accompagnamento sociale

Ai fini di migliorare l'impatto della propria azione e garantire soluzioni abitative adeguate a contrastare il disagio abitativo alcune delle imprese indagate hanno sviluppato nuovi modelli abitativi come ad esempio il *co-housing* sociale, in cui i soggetti deboli vengono inseriti e seguiti in contesti di condivisione abitativa in cui si favoriscono pratiche di collaborazione e mutuo aiuto tra co-abitanti e vicinato; oppure il modello *housing first*[7], basato sull'accesso ad una casa indipendente ad una persona in condizioni di vulnerabilità, fornendo altresì un supporto di operatori professionali. Per garantire la sostenibilità sociale ed economica dei diversi progetti le imprese introducono servizi integrati innovativi ad intensità variabile a seconda delle esigenze dei soggetti in situazione di precarietà abitativa coinvolti.
La cooperativa sociale Energie Sociali ad esempio con il progetto *Net For Neet,* finanziato da una fondazione bancaria locale promuove soluzioni abitative in condivisione per *giovani stand by*[8], giovani *neet* e *care leavers*[9] che puntano a generare meccanismi di mutuo aiuto nella ricerca di un'autonomia di vita. Durante il periodo, i ragazzi vengono accompagnati nel percorso da un educatore che li supporta nella conduzione dell'appartamento e nel gestire le problematiche legate alla vita in comune. L'assegnazione di stanze in *co-housing* ad affitti agevolati avviene tramite bando con una selezione dettata da determinati requisiti. I giovani, accettando l'assegnazione dell'alloggio, si impegnano a seguire percorsi di *coaching*, formazione e/o tirocini (con il supporto di altri enti formativi e di inserimento lavorativo specializzati) e in progetti di cittadinanza attiva strutturati in collaborazione con il Centro di Servizi per il Volontariato[10].
L'associazione D-Hub invece gestisce appartamenti per donne che necessitano di accompagnamento sociale e che scelgono di aderire spontaneamente al progetto di condivisione abitativa. La formazione dei gruppi di inquiline è essenziale per evitare l'insorgere di conflitti legati alla convivenza, anche se spesso la scelta ricade su soggetti segnalati dai servizi sociali: se i gruppi sono equilibrati, composti da persone con bisogni sociali simili, ma capacità differenziate, si favoriscono pratiche di reciprocità e mutuo aiuto. Le inquiline inoltre sono sollecitate in modo informale ad avere un comportamento pro-attivo e sono spesso coinvolte in azioni di sviluppo di comunità per favorirne l'inclusione sociale tramite l'aumento della coesione sociale del territorio.
In parallelo al recupero degli appartamenti ATER, la cooperativa sociale Sos Casa ha avviato anche un progetto che mira al rafforzamento delle famiglie residenti e che versano in condizioni di difficoltà lavorativa a seguito della crisi economica e a rischio povertà. Le azioni previste nel progetto, finanziato in parte con un contributo di una fondazione bancaria locale, comprendono: il microcredito, la formazione sul monitoraggio del bilancio familiare, l'accompagnamento alla ricerca e alla stabilizzazione lavorativa. Per questo tipo di servizi la cooperativa ha avviato la collaborazione con altre entità consolidate del terzo settore per fornire risposte integrate e sostenibili.
In riferimento al mondo della disabilità, molti sono i segnali di avvicinamento alla tematiche dell'abitare in autonomia da parte delle cooperative sociali. Tra le esperienze più significative vi è quella promossa dalla cooperativa sociale Vale Un Sogno che tramite la Fondazione Più di un Sogno ha sviluppato un modello abitativo innovativo. La fondazione gestisce due appartamenti, nei quali i soggetti vengono accompagnati da operatori professionali nell'apprendimento della cura domestica e degli aspetti sociali e interpersonali

[7] Approccio promosso dalla Federazione Italiana Organismi per le Persone Senza Dimora
[8] Giovani con lavoro anche precario ma con forte desiderio di autonomia abitativa.
[9] Giovani maggiorenni provenienti da percorsi di tutela sociale.
[10] La collaborazione con il CSV è stata attivata dopo aver evidenziato una criticità nella realizzazione di attività per la comunità nel primo progetto di *co-housing* per giovani denominato "*Co-housing* Giovani Abitanti in Rete".

legati alla convivenza. Tali percorsi di educazione all'autonomia vengono strutturati in moduli residenziali esterni al nucleo famigliare di diversa durata, individuali o di gruppo. In modo graduale, il percorso è prevede che gli utenti soggiornino per un lasso di tempo sempre maggiore nell'appartamento"palestra" predisposto in modo da accoglierli e poter sperimentare le situazioni tipiche dell'abitare autonomo.

## 4 | Considerazioni

Dall'analisi trasversale delle diverse pratiche emergono alcune prime riflessioni che confermano quanto già evidenziato da numerosi studi, ovvero che il terzo settore nel campo dell'abitare sociale sconta una limitata prontezza da parte dell'attore pubblico ad abilitare l'innovazione delle pratiche prodotte e a superare elementi di rigidità legati a logiche consolidate, ma obsolete (Bronzini, 2014).
Le azioni di tali attori esprimono però forti potenzialità: dati i limitati finanziamenti pubblici rispetto le necessità di rinnovo del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e la scarsità di interventi locali di *social housing*, le pratiche analizzate promuovono progetti di rigenerazione urbana diffusa, coinvolgendo diversi stakeholder per il loro finanziamento, e inoltre sviluppano nuovi modelli abitativi a cui accompagnano servizi sociali diversi a seconda dei bisogni che gli inquilini esprimono. L'analisi di bisogni e opportunità locali, la creazione di relazioni di fiducia e la collaborazione con altri attori riesce a fornire risposte efficaci seppur ancora parziali rispetto le necessità.
Sono attori promotori di reti virtuose che vanno dal recupero di alloggi fino alla gestione sociale degli appartamenti, con l'accompagnamento degli inquilini, solitamente fasce deboli e soggetti svantaggiati, fornendo servizi di capacitazione, oltre che di inserimento in un circuito relazionale di vicinato, svolgendo spesso il ruolo di mediatori (Fig. 1).




*Figura 1* | Schema del processi di *acquiring asset* promosso dalle imprese analizzate.

## 5 | Conclusioni

Lo studio mostra come le buone pratiche indagate siano spesso scintille che esprimono forti potenzialità, ma che ancora faticano ad innescare cambiamenti sistemici. Le esperienze di recupero degli alloggi di edilizia residenziali popolare da parte di enti del terzo settore, che oggi rappresenta oggi solo il 4% del totale, se facilitate e diffuse potrebbero garantire azioni coordinate a beneficio degli interi comparti di edilizia residenziale popolare e contribuire in modo significativo a soddisfare gli obbiettivi di sviluppo sostenibile. L'accompagnamento sociale e la capacitazione delle persone assegnatarie seguite da enti del terzo settore in contesti marginali potrebbero portare benefici per intere comunità. Tali pratiche potrebbero rappresentare un settore di sviluppo per le imprese sociali dato l'ingente patrimonio pubblico, ma anche privato, da recuperare e la mancanza di alloggi a prezzi sostenibili.
Inoltre se tali realtà frammentate iniziassero a lavorare in modo coordinato e in rete tra loro, riuscirebbero ad incidere maggiormente nelle politiche pubbliche abitative, ponendosi come entità di contrattazione, sollecitando l'attore pubblico, ma anche i finanziamenti di fondazioni bancarie e di attori privati, contribuendo a garantire il diritto alla casa ad una più ampia fascia di popolazione.

## Riferimenti bibliografici

Bernardoni, A., Picciotti, A. (2017). *Le imprese sociali tra mercato e comunità: percorsi di innovazione per lo sviluppo locale*. Franco Angeli, Milano.
Boldo A. (2016), "Innovare ai margini : micro esperienze di abitare sociale in Veneto", in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, XLVII, n. 116, pp. 69-90.

Borzaga C., Poledrini S., Galera G. (2017), "Social Enterprise in Italy: typology, diffusion and characteristics", in *Euricse Working Papers*, 95|17.
Bricocoli M. (2017) "La casa come servizio? Temi e questioni dell'azione pubblica sotto osservazione", in *Tracce Urbane*, Università La Sapienza, Roma, pp. 48-59.
Bronzini M. (2014), Nuove forme dell'abitare. L'housing sociale in Italia, Carocci Editore, Roma.
Calvaresi C., Pacchi C., Zanoni D. (2015),"Innovazione dal basso e imprese di comunità", in *Impresa Sociale*, n. 5, pp. 44-52.
Cottino P., Zandonai F. (2014), "Imprese per comunità resilienti. I molteplici (e incompiuti) apporti della cooperazione alla vita delle comunità locali", in *Animazione Sociale*, n.284, pp. 26-37.
Fregolent L., Torri R. (2018), *Italia senza casa. Bisogno emergenti e politiche per l'abitare*, Franco Angeli, Milano.
Giovannini E. (2018), *L'utopia sostenibile*, Laterza, Roma.
Grandi S. (2018), *Viaggio tra le concezioni dello sviluppo*, La Mandragora, Imola.
Le Xuan S., Tricarico L. (2013), "Le community enterprises in Gran Bretagna: imprese sociali come modello di rigenerazione", in *Impresa Sociale*, n. 2, pp. 27-34.
Ponzo I. (2010), *Il disagio abitativo degli immigrati: le risposte dell'housing sociale.* Rapporto di ricerca Fieri, Cuneo.
Regione Veneto - U.O. Sistema Statistico Regionale (2018), *Rapporto statistico 2018 Il Veneto si racconta, il Veneto si confronta,* Venezia.
Social Enterprise UK (2015), *Think Global, Trade Social: How business with a social purpose can deliver more equitable and sustainable development for the 21st century,* British Council.
UN (2015), *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development.*

# “Ephemeral” regeneration for the marginal urban spaces/places in Enna

**Fabio Naselli**
Epoka University in Tirana
Department of Architecture
Email: *fnaselli@epoka.edu.al*

**Ferdinando Trapani**
Università degli Studi di Palermo
Dipartimento di Architettura
Email: *ferdinando.trapani@unipa.it*

**Abstract**
The aim of this paper it to demonstrate that the interventions of “ephemeral designing” - seen in the key of potential activators of shared forms of bottom-up urban regeneration - may be also read as sequence of pop-up actions (flames); but capable in conferring to the marginal urban spaces - even if temporarily - a “meta-real” shape of the desirable effects of that urban transformation they would to reach in a real implementation. By establishing, thereby, with both the city's communities and places, a true moment of local awareness and animation, fleeting but realistic, that can trigger interest and re-generate the sleeping collective activism, even before to regenerate the physical components. It might be merely a “virtual implementation” but, in our perspective, able to aspire in activating of a virtuous process of re-appropriation of spaces and a restatement of the missing or potential neighbourhood’s functions. The economic downturn, which is deeply affecting the most of cities around the world, is also affecting on the ongoing processes of both urban transformation and regeneration. In the light of many recent experiences, it is clear today that traditional mega-scale approach to urban design, characterized by the great works, long lead times and - often - too-high costs; it is under question itself and it seems itself fallen into crisis. Urban regeneration is an urban emergency, in its whole sense, but it requires more measured, quickly, widespread, systemic and less expensive interventions. That is why any opportunity to “think differently” may provide insights and alternative chances for the enhancement of marginal both urban areas and communities, by representing competitive, creative and innovative approach to the whole field of the urban designing. Mainly focusing it onto those fragile and marginal urban spaces and giving them the occasion for new experimentations in the urban and landscape design lead by social innovation needs. In this track, the SpaRe.Life (Spaces for the Real Life) International Work-School onto “Upper Enna” (held as winter school on February 2016 in Enna) has started from a general conceptual visions for the edges of the upper city, to explore and to act “new ways” through a number of experimental and creative ideas as systemic punctual applications. A systemic vision of the unique project aimed in ensuring the participative enhancement, the full accessibility, the free fruition and the enjoyment of that strip of connection between the historic urban fabric, stretched along the edge of the upper city and the – so called - “Park of the Slopes”; a green belt that surrounds and defines city’s board within the rural landscape. The results achieved from the final real outputs of the School have acted as example to several subsequent experiences, carried up freely and autonomously, from a large part of the local civil society, during these last three/four years. By acting together, the local administration, the formal associations and the informal groups have carried out some inspired projects aimed to gain that craved re-appropriation of urban spaces and of urban life. By reflecting on the urban regeneration of the physical fabrics, the social tissue and the common values of the city, through the example introduced and leaded by those experiments (SpaRe.Life) based on current theories and practices of tactical urbanism for an ephemeral designing.

**Keywords**: urban regeneration, tactical urbanism, ephemeral designing, marginal urbansSpaces

## Introduction

With direct reference, as a starting point, to the Goal 11 «Making cities and human settlements inclusive, safe, durable and sustainable» of the Sustainable Development Goals (SDGs), in which the UN Agenda 2030 is articulated, within the objective to free the world of the plague of poverty and hunger; it is beyond doubt that the next action of urban planners must be to take care of the safekeeping and preservation of the planet and of the whole human community that inhabits it: “to bring territories and communities on the path of sustainability and resilience”. The subject is, therefore, to actively contribute to create or sustain a widespread sustainable behaviour; thus sanctioning, unequivocally, the direct link between conditions of poverty and the environmental

crisis of the planet, by focusing on the current, increasingly obvious relationship between environmental changes and social dissymmetry[1].
From the side of urban studies, one of the fundamental principles of the UN Agenda becomes to "embrace the entire Agenda" to imagine integrated development policies, open to both developing countries and industrial ones. Those territorial systems - and those social issues - which, although in profoundly different contextual conditions, both appear to be burdened by many of the epochal problems that the 2030 Agenda calls for.
Out of doubts, Italian Urban approach (within its complex and critic mindset) may be able to help in rethink both city and territories to develop a thought on sustainability increasingly linked to people's lives and to the diverse lifestyles that are emerging by the cultural and economic contamination. In the strong conviction that the urban technique, a precious ally, without a pro-active participation in taking responsibility and in changing of mentality, can do little alone or even produce unintended or contrary results.
In all this, Italian scholars, in the variety of locations, schools and universities of origin, can also provide an active contribution in their role as "urban meta-institutions" (Wiewel and Perry 2005, 2008).
We all are called to measure ourselves with advanced forms of public engagement through the increasingly felt need for a useful and usable research. The practice can becomes the path to re-invent new and creative conditions for sustainable and inclusive economic growth; for new models of social development, to oppose the many pockets of old and new poverty and, why not, to build new or renewed theories in the entire field of urban planning and of urban design disciplines.
This paper reports the process of designing, implementing and follow-up of the educational/research project held onto the topic of ephemeral urban regeneration designing; trying to trace arguments in support of an innovative project culture based on the critical analysis of the internal dialectics such on as the users would like it could be really lived and not only conceived in an abstract way from a desktop. The tension in between use value and exchange value, prophesied by Lefebvre fifty years ago (1968), still seems timely to understand and to guide open innovation practices and policies to produce urban active spaces. In fact, the processes of urban space production, supported by a socio-cultural animation approaches, can experiment specific ways of integration among collective interest's reasons and private reasons, in searching of investments that may also be socially sustainable. Great cultural events, such as Manifesta[2], based on creative regeneration practices, involving active (or ad-hoc activated) citizenship, can generate good social innovation practices.



*Image 1* | Pics from "Manifesta 12" in Palermo.

Therefore, alongside both the environmental and the spatial dimension of urban space, a social and micro-economic one emerges. As in the case of urban vegetable gardens[3], the interplay between social and economic aspects can even become dominant with respect to the environmental and cultural dimensions.
These collective gardens, often the result of the emergence of the extraordinary complexity of the social thrust, seem to be able to activate dynamics also of physical-social inclusion (Flachs, 2010).

[1] UN Agenda 2030 Sustainable Development Goals (SDGs) - https://www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda/
[2] In the summer 2018, in the ZEN of Palermo was hosting an installation of the Nomad Biennial of Contemporary Art "Manifesta 12th" http://m12.manifesta.org/?lang=it
[3] The case of the "Orti Urbani Garbatella" in Rome, for instance, might be emblematic of such kind of innovative experiments https://ortiurbanigarbatella.noblogs.org/



*Image 2* | An image of the "Orti Urbani Garbatella" in Rome.

Through the SpaRe.Life theoretical and applied research activity, carried out since 2012, and mainly in its second edition held in the winter 2016, we tried to focus in re-launching that practical and applicative dimension of the urban planning discipline, animated by using new cognitive and educational processes, and in a real contamination between diverse knowledge and approaches, often very new or experimental. In this sense, the School explored the ways in which the Urban Discipline can become, once again, concretely useful and "to operate in the field", in concert with local users, city managers, young researchers and scholars. The general scope of the project is to establish a "vision-concept" for the urban regeneration on the way of the most recent experiences such as Tactical Urbanism.
This educational/research project - now in its fourth edition in September 2019 in Tirana - seeks to represent a different and innovative point of view with respect to current cities transition phase. It is also, and primarily, an attempt to test new principles of city planning and urban designing even if in a temporary, transitory, flexible, reversible, low-cost and unpretentious way.
The project has had focused on a short, full-time experiential activity involving learning, researching, designing and implementing. A test on the field, which provided participants with an opportunity to reflect on the multi-tiered urban regeneration of the informal fabrics in developing areas located in the "margins" of the contemporary world, by considering "extemporaneity and creativity" as possible value-added factor in both the development and the reshaping of the real city life.
As already told, the aim of this paper it to demonstrate that the interventions of "ephemeral designing" - as potential activators of participative and multi-scale tracks for a bottom-up urban regeneration - may be led by a sequence of ephemeral actions able to push for a "meta-real" urban transformation by showing the shapes of a real execution. Such as it were a "physical rendering" of the implemented actions.
By enhancing the whole city's community awareness through a true moment of local involvement and animation. It might be been merely a "virtual implementation" but, considering its following out-puts, it has been capable to inspire a virtuous process in the re-appropriation of spaces and places in those abandoned neighbourhoods.

**Main topics of discussion**
The current urban social dimension of designing is strongly influenced by post-industrialization processes and the effects are reflected in both the relationships between decision-making centralities (where management and information are concentrated) and the internal relationships between citizens and city managers. That dimension become topical mainly in those territorial strips "on the margins" in which both the two territorial components have to compare one each other - and where traditionally the first tends to prevail over the second (Lefebvre, 1968). Indeed, in these bands of contact and partial overlap, have been affected by numerous of the most recent regeneration experiments in the suburbs. Holistic grafts aimed at the physical, social, cultural, environmental and micro-economic fabric. These interventions have recorded successes and failures but, in all of them, there is a high political and cultural consensus.
As Secchi wrote on 1989: "It seems to me that dispersion has become more domestic/local, it started to predict the possibility of constructing a project that interprets and represents a "stable form": both physically and metaphorically. This form is a grid, a "network of models", and a spider web of axes, not necessarily reduced and marginalized in the concreteness of a road, upon which various settlement principles are articulated, that pass through, connect or isolate "conspicuous locations" and that cuts-out large "open spaces" increasingly specified in their roles and features. [...] such project is if not an "enemy of the time" and of its flow, should not be represented only through overhead visions, spaced apart, but must also incorporate closer perspective views. The designing of the plan, as well in its technical materiality, becomes an attempt to establish new relationships between places and durations, from the commotion of differences and rules of repetition."
The ongoing research, in other words, exercises in a short-time implementation of the space into some places, making them to live in relationships with the others thanks to a human-scale bottom-up involvement. A place to learn, to look new things together and to review them together with the local users. This is because the planning

shaping process cannot never be really considered as an endpoint. On the contrary, not even from the scientific and didactic point of view the objective could be realizing or shaping others realize something, anything it's enough that has a physical form. The current culture of urban project anyways wants that we go from the form to the space, and also from the last we must go back to the first: is it a circular or perhaps a spiral evolution? What links the form and material in the culture of the project (where architecture and urban and territorial planning are absorbed) are the actors/animators of the project itself, and from that, they cannot be taken away as instead the marginal "machine of power" mentioned by Secchi. The SpaRe.Life experience works into the space in a holistic dimension, remaining absorbed in the whole reality of things; whether they are caught in the turmoil of their transformation or in the repetitive iteration of the rules.
From another point of view, the economic downturn, that is deeply affecting the most of cities around the world, is also having effects on the ongoing processes of both urban transformation and regeneration. In the light of recent experiences, it is clear today that traditional mega-scale approach to urban design applications - characterized by the great works, by long lead times and, often, by very high costs, is questioned in its real sustainability. Urban regeneration and transformation are still an emergency, but they claim for more measured, quickly, widespread, systemic and less expensive interventions. That is why an opportunity to reflect differently may provide insights and alternative chances in the enhancement of marginal urban areas, also representing a competitive, creative and innovative approach to the whole field of the urban designing.



*Image 3.* | Practices of "Ephemeral" urban designs.

«The modern era is ending [...] at the end of the 1950-2050 phase, it will be said that the system has collapsed! It is the result of the evolutionary process, which is highly focused on the "intangible". A process in which the speed is not that of the material, the material that brings on (its own) form, but a process in which the form goes forward on its own. A process that is characterized by this splitting which, on its turns, makes the unforeseen and unpredictable acceleration of the Western capitalism in a world that has remained until now "possible". The culture of designing, the architecture and engineering works, the policies that place-back the city and the territory at the center of human action that bring back into balance the material compared to immaterial, engaging the real economies into the global finance again, perhaps slowing down the world from its uninterrupted decline...» (Urbani, 2016)[4].
Working the material through the immaterial is really a matter of today that is of an epochal importance, given that all is form/shape and technology (or better saying by ICT) accelerates the current form/shape. The crisis of the West is a structural input upon which we exercise our abilities of viable resilience: this is on the condition of understanding where the shock is, what our drama consists of, and from where the cause of the end of illusions has arrived. Because does mega-architecture of Archistars, on one hand, and the dead of plans, from the other, do not make any sense; there is no direction for the path to take and this happens because both do not belong to reality. The reality teaches us that the great architectural gestures are not of a rule and are merely exceptions, as well as the plans that have not acted are attempts of stories that disengaged from the persons who should live them. It could be useful, somehow, to save both the architecture and the urban designing from the machine of international power. By meaning the attempt to share what process is the one that remains, compared to the product, which continuously makes of itself a tool of narration by the urban actors whom change in the times and in the ways the timely history of the city.
Thus, from the didactic point of view, it is good to stress that the overall of the path tracked by the SpaRe.Life is that what we would like it to remain, and not just the final result in form of temporary realization (form

[4] Leonardo Urbani, words "stolen" during a discussion about the future of the Mediterranean basin. Palermo, 2016.

disengaged from the material). One of the crucial objectives is, in fact, to experiment new ways to foresee the space in order to free its potential from the form that is hidden to the eyes (and perhaps even to the other senses) changing or adding materials and meanings. Working the space means producing space for the real life and to create the most suitable conditions in which the real life permeates and animates the urban scene; as well as where the city is lost, or it is just dispersed.
The present contribution, furthermore, intends to highlight the discussion on the open governance process that produces these interventions and the consequent processes of social innovation that urban re-appropriation practices succeed/fail to trigger. As well as it is perceived by residents, their representatives and associations and by the public institutions involved, through the telling of a paradigmatic case study. The contribution starts from the reflections about the principles of "spatiality" and of "right to the city" by Lefebvre (1968) and Jacobs (1961), both of them revised with reference to the case study of "Upper Enna", which, in the winter 2016, was hosting a SpaRe.Life international Winter School titled "Ephemeral designing for marginal urban spaces in the slopes of Enna".



*Image 4* | Implementation of "Ephemeral" urban designs in Enna.

**The innovative educational/research methodology**

From a methodological point of view, this written starts from the researches on urban regeneration practices linked to social innovation (MacCallum, Moulaert, Hillier, Vicari Haddock, 2009; Concilio, Tosoni, 2009) in which the cultural-creative dimension together with the local micro-economic one become crucial to lead even the social dimension; here grafted onto the phenomenon of "planetary gardens" (Clement, 2009) for the innovation of urban landscapes. Thus, in a full agreement with what Lefebvre claimed back in 1968 and with what worried Giuseppe Samonà in the late 1970s.
The SpaRe.Life is an international educational and research project aimed at promoting an innovative multi-disciplinary and multi-tiered approach, involving an international partnership, to enforce the development of creative and innovative skills for participating students together with the enhancement of curricula of institutions of higher education. Becoming a place (firstly) to become a city (secondly), therefore, in an innovative participatory open process in which the implementation of a kind of not-permanent and fleeting, sometimes meta-tangible (ephemeral) action can be useful in activating (or re-activating) of social cohesion and in strengthening the common civic sense.
The experimented second edition of that project, offered an opportunity to provide insights and alternative scenarios to enhance marginal urban areas within marginal contexts in order to promote and to redesign new opportunities, features, and ways of living in those micro/small urban space informal systems. As well as protecting, in the meantime, their uniqueness in terms of cultural, social and micro-economic identities. Its educational/scientific objective, in line with the principle of "learning by doing", was to put both students and scholars on the one hand and urban community on the other in front of the real problems that have to be solved through active on the ground engagement.
The project has had implemented by the way of: the practice of Urban Planning and Space Design; Architectural Design and Technology; and Design of Public Spaces and Urban Facilities; the implementation of the most innovative theories and approaches to the micro/small interventions for the participative urban space's regeneration process; the on-field experience and citizens' involvement through the socio-cultural stimulation within the area's real implementation of micro/small outdoor installations.
The common framework for the initiative focused on the following three strands that guided all the theoretical and practical activities: (a) Transforming teaching and learning by creating meaningful learning experiences that enable students to apply academic knowledge to real-world challenges, through a meta-real experience, which involves all the city users even coming from different target groups + (b) Redesigning higher education by creating and maintaining professional-based programs, continued academic learning, as well as collaborative

behaviour, frames and practices, necessary to transform both teaching and learning and to facilitate real community engagement + (c) Sustaining change through business and civil leaderships by engaging employers, educators, and local community leaders to collaborate in promoting and sustaining educational programs that prepare the future workforce.



*Image* 5 | Modelling the "Ephemeral" interventions in Enna.

In these paths, the international winter school onto "Upper Enna's marginal slopes" by starting from a general design's vision along the edges of the upper city, has acted and proposed several experimental ideas of punctual application. In a holistic and systemic vision of the unique project aimed in ensuring the full accessibility, the free fruition and the enjoyment of that strip of connection between the historic urban fabric along the edge of the city and the "Park of the Slopes", which definitely surrounds and defines its border with the countryside. It provided both the instructors and the junior researchers the opportunity to reflect on the urban regeneration of the physical fabrics, the social tissue and the common values of the city, through the application of current theories and practices of Tactical Urbanism for an ephemeral designing aim.

**The study case: "Upper Enna"**

The chosen study case, like many similar places in the "Mediterranean World", is particularly rich in local values, products and processes still maintained in life by ancient rural traditions (both material and immaterial). A city - and a community - custodian of an identity heritage of exceptional nature, contents in a physical fabric of great prestige.

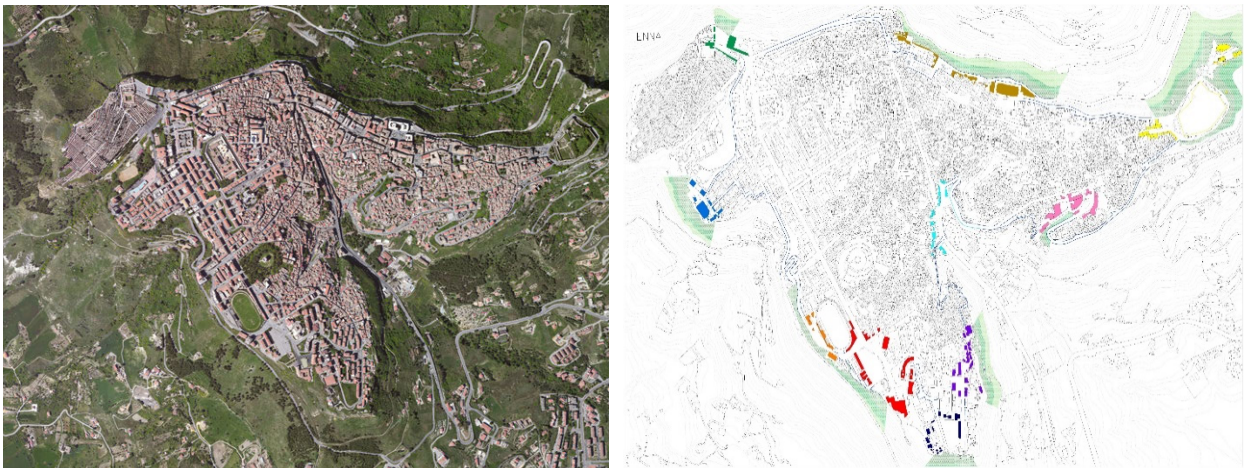


*Image 6, 7* | An aerial photo of "Upper Town" of Enna; The selected marginal spots along the urban slopes.

Enna is a city of the Sicilian inland area, internal for both geographic position and the low level of accessibility, economics and facilities. It is a small-size city (less than 30,000 inhabitants) whose matrices of first settlement and of founding for the subsequent development, were strongly influenced by the dominant role of agricultural activities and by the persistence, over the time, of the settlement. As result by a pattern of highly rural matrix; it presents nowadays a typology imported, and adapted with only few changes, in the most frequent current urban typology. An urban genesis that has been revealed from the beginning, starting since very remote times, as it is evident from the dense fabric of "rural-urban" dwellings in the oldest areas and by the "ingrottati" (caves)

present along the south-facing slopes of the upper urban settlement; still perfectly legible in the site where it was originated the first pre-historic city.
Its 28,161 inhabitants (in 2015) are officially distributed between the three main concluded urban systems in which the city is composed: Upper Enna (15,000 inhabitants), Lower Enna (10,000 inhabitants) and Enna Pergusa (under 4,000 inhabitants). Three nucleuses geographically distant from each other and separated by two broad bands of "green" tissue, that in their mutual relationship give back to us a urban form of a potentially polycentric city.
In reality, this tripartite division is not enough to tell the whole city of Enna; there is indeed a fourth part of the city, other than the three parts definitely urban, which we will call as "Rural Enna"; a city in the green, open and widespread in the agricultural space, and in which a number of inhabitants permanently residing (around 10% of the entire urban population). A permanence that presents itself in isolated form of housing, or grouped into one of the many farming villages or into distributed centralities (with very different origins and foundations) which form the backbone of a sort of Green City which, taken together, commit over 60% of the total area of the municipality.
Of course, the characteristics and the reasons of the genesis, of the development, of the growth or of the permanence of the four "Enna(s)" are very different one each other, so as different is the nature of the territory "pillow" between the three urban areas. They shape four parts of the overall system of Enna which share some aspects that, despite of the numerous inconsistencies caused by the recent expansions (particularly evident in the most recent Enna Bassa) give us back today, beside to the many open issues, some interesting opportunities to rethink the drawing and the overall urban organization. Just starting from the redevelopment of the "green fabric" (agricultural or urban void) that insists on margins, includes hamlets and villages and permeates the edified fabrics of the fragmented and chaotic urban system of the city.




*Image 8, 9* | Urban-rural fabrics in "Upper Enna"; The panorama of northern slopes of "Upper Town".

The city of Enna has been the Capital of the Province from 1926 to 2014, i.e. for 88 years in a row; years in which, especially the initial ones, the fabric and the activities of Enna have undergone profound structural changes and infrastructural, it was site of numerous projects, many accomplishments and few defeats. At this period are due the many transformations of the urban body that have often become the occasion of the eventrations (see the small adjustments along the axis of Via Roma or the construction of the viaduct known as Via Pergusa), of the building and urban replacements (for example the many modern buildings now facing the main streets or squares), of saturation of the soils of the original urban allotments (with interventions of public housing, transport infrastructure, etc.), or of "outstanding" demolition (such as the demolition of five of the six doors of entrance to the city).
The current urban structure of Upper Enna (the old centre located about 1,000 m. above sea level), so as it has established over time, is strongly marked by a continuous range of exhibits referable at that rural identity from which the settlement has had originated; nowadays, mixed and merged with the interventions of transformation occurred into subsequent periods. Giving rise, in the overall, at:

- a texture that has preserved in the fabric of historic city strong permanencies, detectable in those building typologies from typical rural character;
- in the wide empty spaces, today mostly residual and located along and on the slopes, which are partly evidence of the ancient system of urban allotments and partly of wooded land, once used for the supply of materials;
- in that intangible asset that constitutes its cultural identity, consciously shared by the community, which is tracked both in the numerous forms of aggregation and of maintaining of traditions (congregations, cultural and thematic associations, etc.) that have been preserved intact in the value attributed by the community;

- in the intense calendar of reminiscent activities that still exist during the year (Holy Week, Federiciana Week, House of Europe, etc.) many of which directly resulting from pagan cults and, in particular, from the myth of Demeter and Kore (of Pre-Greek origin) or by the events of the medieval age.

This is still the Acropolis of today; the place where they keep and feed on the roots of structural and cultural sources; the place seat of decision making (and of city management), of the contemporary Polis, so as has been in the past. Its specific vocation is expressed in the identity of places and of society, of the monuments and of the heritages, in the activities and in the celebrations.

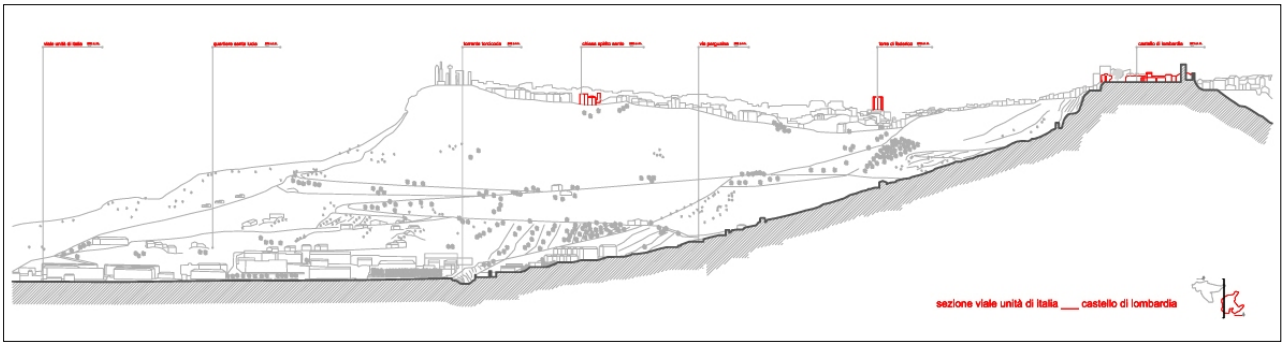



*Image 10* | Section-Profile of Enna's morphology. Source: the "Upper city" to the "Lower city".

The city is in the geometric centre of Sicily and it occupies an entire vast plateau of about 1,900 sq. km in area and located at more than 950 meters ASL in altitude.
Between the historic city (Upper City) and the surrounding valley there is an elevation gain of about 400 meters of altitude, which makes it to stand out as strong landmark in the close landscape as well as at a greater distance.

**Conclusions about the expected results and first achieved results**

Ephemeral regeneration, namely the construction of possible future realities, by involving key potential activators of shared forms of bottom-up urban regeneration, may be read as sequence of pop-up temporary installations capable of conferring urban spaces - even if temporarily – with a "meta-real" shape of the future effects of any urban transformation that would eventually be reached in a real implementation. By establishing via both city communities and physical places a true moment of local awareness and animation, fleeting but real, it can trigger widespread interest and thus regenerate a collective activism even before actual regeneration of the physical components. While it is only a "virtual implementation", at the same time it is able to inspire and activate a virtuous process of re-appropriation of spaces and a restatement of missing or potential functions of a community.
In brief, selecting the strip along the slopes of the city as application site, the project has provided the opportunity to intercede in this internal periphery area of Enna, recovering, via ephemeral designing, the layers of latent values, highlighting and interpreting these meanings from a contemporary perspective, projecting them into a future dimension and, simply enhancing this public space. Indeed, that experience has offered all the participating actors an opportunity to reflect on the age-old theme of cultural fertility, by launching a positive message to the local population regarding re-appropriation of own identity and places.
The main activities proposed, which we have been successfully executed in several previous and following projects, include lectures, studio workshops, individual and common researches, local and motivational meeting and the implementations in the place. Those all focused to identify and to determine the most appropriate solutions to address ideal places available in the chosen areas.
Through creative innovations and the use of the best practices for the operations of the project, a number of marginalized and fragile areas would be brough together into the same project, thus achieving the best return on development for the larger cities. The results of the four editions of SpaRe.Life, held in south/central Italy and in Albania in recent time, may aspire to become as positive examples for achieving the objectives and the results for a renovated urbanism.
The results gained in Enna have been led autonomously but directly from the final outputs of the school and they have acted as example for several subsequent experiences carried up freely from the civil society, during these last three years. Both the local administration and the associations and groups worked in some projects with the aim to gain the re-appropriation of urban spaces and urban life following that idea of small, temporary, ephemeral urban actions. Those experiences were funded sometimes from the local authority funds, other time from the local community itself, as practices of conscious actions for the co-re-use of marginal spaces. This

experience has generated unexpected uses, improving density and intensity of city living in different paths. Becoming a practice that has changed the meaning itself of both public and private space and the mind-set of the inhabitants.
Further expected results include the development of specific and shared tactics for local bottom-up development addressed to those marginal contexts speeded in any contemporary city. This in a goal to be achieved through a few similar activities that are going to be implemented and planned during coming years such as "per trials and per errors". Considering short, medium and long-term goals in achieving resource sustainability and improving the general quality of urban life.
The targeted activities will achieve a contribution to the research in the field of urban studies and in the promotion of economic and social development, together with the strengthening of multiple similar regions within the "Souths" of the world, including Colombia, Egypt, Southern Italy (Mezzogiorno), Albania, Lebanon, Oman and Palestine
In the lights of what we described in the text, we might be able to affirm that "short-term liveability improvements demonstrate that improving the built environment is possible, and sometimes, only requires proactive policies and a little common sense. When executed well, such efforts help generate demand for even more substantial liveability improvements." (Lydon and others, 2012)

**References**


Clement G. (2009), *Il giardiniere planetario*, Milano, 22Publishing.

Concilio G., Tosoni I. (2009) (Editors), *Innovation Capacity and the City. The Enabling Role of Design*, Milano, PoliMI-Springer.

Flachs A. (2010), *Food for Thought: The Social Impact of Community Gardens in the Greater Cleveland Area*, in: UCLA Electronic Green Journal, 1(30).

Jacobs J. (1961), *The death and life of great American cities*, New York, Random House Inc.

Lefebvre H. (1968), *Le Droit à la ville suivi de Espace et politique, Paris, Anthropos*. It. Translation: Il diritto alla città, Verona, Ombre corte (2014).

Lydon M. and Others (2012 and subs.), *Tactical Urbanism. Short Term Action - Long Term Change*, Handbook series, Vol.s 1-4, New York, the street plans collaborative.

MacCallum D., Moulaert F., Hillier J. and Vicari Haddock S. (2009), *Social innovation and territorial development*, Burlington-Farham, Ashgate.

Perry, David C. and Wiewel W. (2005) (Editors), *The university as urban developer: Case studies and analysis*, New York, M.E. Sharpe.

Perry D. C., Wiewel W. and Menendez C. (2009), *The city, communities, and universities: 360 degrees of planning and development*, Working Paper, Cambridge, MA, Lincoln Institute of Land Policy.

Secchi B. (1989), *Un progetto per l'urbanistica*, Torino, Einaudi.

# La condizione abitativa della periferia

**Fabrizio Paone**
Politecnico di Torino
DIST - Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio
Email: *fabrizio.paone@polito.it*

**Abstract**
Il paper si addentra nelle situazioni insediative che vengono contrassegnate come periferia, ponendo l'accento sulla loro eterogeneità e pervasività. Nell'Agenda urbana 2030 per lo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite la periferia diviene una dimensione globale, planetaria, in relazione alla modificazione dell'urbanizzazione. Ciò determina un portato etico verso i piani di azione, che subentra ai precedenti modi di costituire l'ufficialità dei valori, la legittimazione delle azioni di trasformazione dell'habitat. La periferia, condizione sintetica transcalare di marginalità sociale, economica, estetica, segna regioni o parti dello stato, porzioni di aree metropolitane, di città, di quartieri e di singoli edifici. I processi in corso sottolineano come non solo le operazioni di rigenerazione e di upgrade intraprese in Europa e in Italia negli ultimi decenni non hanno diminuito la distanza reale e immaginaria tra i territori esterni e i centri città, anzi in questo momento segnalano la permanenza della condizione periferica. In ciò si annidano forme di disuguaglianza, ma anche opportunità. Due situazioni italiane (Torino, la periferia Nord e Falchera; Genova, i quartieri di Marassi, Sturla e Forte Quezzi) fungono da esplorazioni locali in funzione di scrutare le dinamiche globali di urbanizzazione. L'esito è un resoconto sull'opportunità di abbandonare le logiche di assimilazione delle periferie a contesti urbani generici. Occorre deviare da ogni obiettivo di "normalizzazione", a favore della valorizzazione della specificità non eliminabile di queste situazioni in chiave di rilancio progettuale e immaginativo.

**A** **Parole chiave:** housing, periferia, città contemporanea

## 1 | Fondazione etica del progetto urbanistico nell'epoca della globalizzazione

La rilevanza dei principi espressi dall'Agenda urbana 2030 per lo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, viene posta nello scritto che qui si apre a contatto con la nozione di "periferia". Osservazioni e rilievi vengono condotti in relazione a due realtà specifiche del Nord Italia, i settori urbani di Marassi/Sturla/Forte Quezzi a Genova, e di Borgo Vittoria/Barriera di Milano/Falchera a Torino.
L'apertura sottolinea il massimo rilievo dei punti della New Urban Agenda, a partire da una situazione che si caratterizza come posteriore rispetto alla grande frattura intervenuta nelle società contemporanee a metà degli anni settanta, con la coscienza della finitezza dello sviluppo tecnico basato sulla produzione di energia, e con il deciso prevalere delle politiche neoliberali e produttiviste a livello globale. La scansione del tempo data dalla prima conferenza internazionale sull'ambiente umano delle Nazioni Unite (Vancouver, 1976), dalla seconda (Istanbul, 1996) e dall'ultima (Quito, 2016) segna un progressivo definirsi dei valori generali di intervento (urbanistico, per quanto riguarda l'argomento di questo scritto): sostenibilità e resilienza occupano progressivamente un posto primario. Ciò si accompagna a un generalizzato declino nelle retoriche pubbliche e ufficiali del riconoscimento sociale dell'urbanistica, e più in generale della pianificazione, in quanto associate a visioni dirigiste delle economie e delle società sentite come inadeguate alla nuova condizione internazionale. [Naturalmente ciascuna di queste affermazioni non costituisce un principio assoluto direttamente applicabile a singoli contesti nazionali e locali, si rifrange su una miriade di piani particolari e di necessarie distinzioni].
Nell'Agenda urbana 2030 per lo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, i valori primari posti al vertice delle azioni di trasformazione intenzionale degli insediamenti sono identificati nella sicurezza, nella durevolezza, nella sostenibilità. Tali principi producono affermazioni che si propongono come universalmente valide, con una relazione forte con la Carta delle Nazioni Unite, gli istituti del diritto internazionale, e la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani. Essi si pongono a un livello trasversale rispetto ai valori espressi dalle società locali, dalle comunità linguistiche e culturali, dalle appartenenze fondate sulle consuetudini o sulle appartenenze religiose.
Tutto ciò, dal punto di osservazione delle prassi e dei documenti urbanistici, diviene possibilità di locali e puntuali collegamenti a direzioni di trasformazione riferite a valori non negoziabili, spesso non affrontabili con efficacia a livello locale (municipale, regionale) vista la dimensione dei fenomeni e degli attori coinvolti.

Emerge un piano propriamente dichiarativo, cui deve collegarsi la rilevanza dell'azione, e la sua capacità di radunare consenso, visibilità, risorse, condivisione.
Passa a minore importanza rispetto al Novecento e al fronte di ricerca della modernità, il rapporto tra piani e progetti locali e piani e progetti esemplari, capaci di porre a un livello disciplinare la fondazione del proprio fare. Lo stato presente dell'architettura e dell'urbanistica poteva essere posto come una elaborazione autonoma in riferimento allo spirito del tempo e alla civilizzazione produttivista, elaborazione peraltro aperta, mai raggiunta come acquisizione definitiva.



*Figura 1* | G.Astengo (capogruppo per la progettazione urbanistica), G.Becker, G.F.Fasana, autori dell'edificio, Falchera, Torino
Fotografia dell'autore, aprile 2019

## 2 | Tre scale di individuazione della periferia

I valori della durata, della sostenibilità, della sicurezza, lo stagliarsi dei piani economico, sociale e ambientale per le singole azioni di urbanizzazione evidenzia uno scenario globale che presenta tre grandi situazioni. Una prima, in cui i tre valori fondamentali sembrano soddisfatti, pur in diversi gradi e modi. Una seconda situazione di urbanizzazione raduna realtà locali in cui i tre valori non risultano con ogni evidenza soddisfatti, e mostrano piuttosto disuguaglianza, disparità di accesso a beni e informazioni fondamentali da parte delle persone, una percezione di elevata insicurezza relativa all'evoluzione della propria esistenza personale e familiare. Una terza situazione riguarda invece gli ambiti cui i valori universalistici dello sviluppo non agiscono, per barriere linguistiche, culturali o giurisdizionali, per avversione e per estraneità, e dunque in cui l'applicazione dei principi appare sospesa o non praticabile.
Di regola i tre tipi di situazione convivono all'interno dei singoli stati, pur configurando situazioni diverse che, restando all'interno del paradigma neoliberista potremmo ordinare rispetto a pochi indicatori macroeconomici e macrosociali a livello aggregato (PIL pro capite, istruzione, urbanizzazione, accesso a servizi superiori, possibilità di mobilità, e altro).
Tutte e tre le situazioni sono tendenzialmente ed essenzialmente transcalari. Esistono realtà e processi urbani e territoriali in tutti i continenti in cui le dotazioni essenziali per la persona, che ci piacerebbe dare per acquisite, risultano distanti dalla realtà dei fatti. Si può pensare alla precarietà delle aspettative personali e familiari in aree continentali come l'Africa subsahariana, il medio Oriente asiatico teatro dei conflitti recenti o in corso, così come ad aree interne a singoli stati nazionali (gli Appalachi negli Stati Uniti, alcune regioni interne della Cina rurale,…), o a parti dei territori regionali, o a porzioni di singole città e paesi (qui è ulteriormente impervio ricorrere a esemplificazioni, quasi tutti i contesti locali si prestano a questo tipo di lettura dissociativa).
In questo scritto vorrei riferirmi a queste realtà con il termine di "periferia", consapevole della vaghezza e dell'oscillazione che questo termine contiene, della sua consistenza in relazione agli insediamenti e all'urbanizzazione, ma anche in riferimento agli aspetti sociali, esistenziali [con importanti conseguenze dal punto di vista dei comportamenti elettorali e politici]; una periferia essenzialmente transcalare, e



*Figura 2* | G.Astengo (capogruppo per la progettazione urbanistica), Falchera, Torino. L'uscita pomeridiana dalla scuola elementare
Fotografia dell'autore, aprile 2019

internazionale. Una periferia che risulta tale rispetto a letture, valori e retoriche universalistiche, senza cui essa non esisterebbe, o non risalterebbe dal punto di vista logico e dello story-telling.

E' convinzione condivisa dalle rilevazioni statistiche più autorevoli che a partire dalla soglia di discontinuità degli anni settanta del Novecento procedendo verso l'oggi tale situazioni a scala globale non solo non siano diminuite, ma siano aumentate. Così come gli habitat urbani informali e/o abusivi di slum, favelas e bidonville, o i siti in cui le economie cosiddette avanzate hanno delocalizzato lavorazioni impattanti sul piano ambientale, o hanno esportato rifiuti tossici e nocivi, residui di cicli di produzione i cui profitti principali restano localizzati in un ristretto numero di persone fisiche e soggetti giuridici nei paesi della prima industrializzazione. Ciò rende la contabilità dei termini ambientali e le proiezioni delle evoluzioni nel futuro a medio e lungo termine radicalmente differenti dal passato, difficili da trattare in termini condivisi.

La condizione periferica appare prodotta dai rapporti di produzione attivi, che non vengono messi fondamentalmente in discussione dalla disarticolazione della catena produttiva. Tuttavia si cerca di abradere alcune conseguenze palesi dello sviluppo.

**3 | L'azione disciplinare e l'abitazione come principio di individuazione**

Affinché un margine di successo sia possibile occorre che l'azione locale possa costituire un margine di defezione rispetto ai processi, determinando un feedback sui processi stessi, una possibile misurazione e verifica a posteriori, con atteggiamento incrementalista ed empirico. Questo costituisce una sfida da accettare per il campo disciplinare del planning e dell'urbanistica.

Le forme di conoscenza globalmente riconosciute in epoca neo liberale appaiono da un lato convalidate dai criteri seguiti alla seconda rivoluzione scientifica, in primis la misurabilità e la conformità metodologica, e dall'altro le forme che producono effetti rilevanti ai fini della produzione e della distribuzione della ricchezza. In tempi di contrazione economica, di percezione in termini di crisi della situazione contemporanea, le seconde forme acquistano una notevole importanza, anche se appaiono impure rispetto alle prime, inglobando aspetti sociali, umani, invalsi nelle prassi, diseguaglianze di fatto: non necessariamente producono sicurezza, durabilità, sostenibilità. La produzione di beni e servizi low cost sembra anzi indurre nella contemporaneità effetti opposti, di appesantimento della contabilità ambientale, di incentivazione globale alla produzione, al trasporto e all'acquisto di beni di consumo non durevoli. Tuttavia questi beni appaiono localmente utili per assicurare il lavoro e lo sviluppo, nonché per abbassare i prezzi e allargare l'accessibilità di beni e servizi.

I processi sopra richiamati producono conseguenze a proposito dello spazio urbano, e più latamente dell'urbanizzazione, intesa come ambiente antropicamente modificato attraverso la realizzazione di impianti tecnologici a rete. Si induce uno spazio topologico, discontinuo, in cui alcune porzioni consentono di accedere a fatti ed eventi sentiti come centrali, ad opportunità aperte dalle economie della conoscenza. Altre e più estese porzioni tendono alla stagnazione, alla fragilità, a scomparire dalla pubblica attenzione. La situazione che si intravede è molto lontana dallo spazio regolare, isotropo, omogeneo del moderno, lo spazio dell'uguaglianza inventato dal secolo dei lumi e dalla rivoluzione francese, poi esplorato dalle avanguardie della modernità.

La società che queste trasformazioni lasciano intravedere è diversa da una società di eguali formalmente, e non è restituita dagli ordini degli stati nazionali. Si muove in uno spazio astratto, discontinuo, finanziario, internazionale.

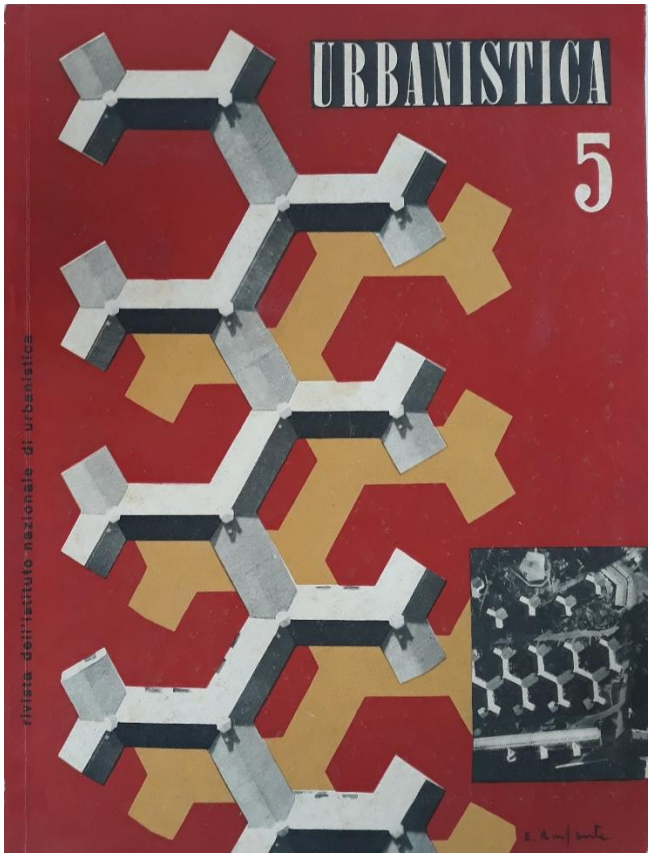


*Figura 3* | Urbanistica n.5, 1950, dir.G.Astengo. Copertina di E.Bonfante

**4 | Italia, due casi studio**

Dobbiamo constatare la perpetuazione delle situazioni di periferia nell'urbanizzazione contemporanea. La periferia è di fatto ricorrente, extralocale come la "città generica" teorizzata da Koolhaas, attraversa le scale di grandezza spaziale ripresentandosi e riproducendosi. In modo conseguente, non appare incisivo operare sulle periferie a livello localmente specifico, cercando di riportare tessuti urbani impoveriti e contraddistinti dall'eterogeneità e dai vuoti a una consistenza di "città normale", qualunque sia il significato che si assegna a questa locuzione.

É contradditorio pensare di cambiare alcuni assetti delle dinamiche di urbanizzazione lasciando invariate le condizioni di produzione, la regolazione internazionale del commercio, la mobilità di beni, merci e persone. [Non è un caso che i temi connessi alla apertura/selezione/chiusura delle frontiere nazionali, in relazione alla mobilità di persone, merci e informazioni sia così rilevante nelle agende politiche internazionali]. Nessuna "rigenerazione urbana" realmente attiva sulle condizioni d'assieme sembra possibile: l'esclusione, la secondarietà e la "periferia" sono destinate a riprodursi, altrove o localmente in altre forme, lasciando irrisolto il problema di partenza.

In altri termini, e questa è evidentemente una ipotesi di interpretazione che può essere assunta o confutata, non è possibile un riscatto delle periferie, se non reintroducendo un nuovo ordine discorsivo relativo alla teoria della società. Tale teoria, che oggi è difficile e imprudente anche solo intravedere, dovrebbe condurre a porre i termini dell'uguaglianza, delle pari opportunità e della sicurezza in modo diverso dalle ipotesi frequentate in passato, che non hanno prodotto gli effetti immaginati.

Prendiamo in esame due realtà del Nord Italia, Torino e Genova, associate dall'avvento dell'industria in una struttura urbana preesistente, e dalla successiva ritrazione dei modi d'uso dell'industria manifatturiera, che hanno indotto un cambiamento nella struttura sociale, nella geografia elettorale, e un complessivo decremento demografico. La fase espansiva del Novecento si era retta in modo forte sulla dualità residenza/lavoro, intesa come fattore di riproduzione del capitale, di neutralizzazione politica delle masse, e di stabilizzazione dell'apparato produttivo. Ciò ha determinato nel corso del Novecento la vocazione fondamentale delle parti principali delle due città. Per quanto riguarda Genova, la enfasi sul centro ottocentesco e novecentesco ha lasciato che le contraddizioni sociali e umane della città premoderna rimanessero attive nella città di formazione medievale. Il ponente cittadino ha potenziato la propria vocazione portuale e industriale, il levante ha mantenuto il suo carattere residenziale articolato intorno ai

nuclei identitari dei piccoli centri esistenti, vicini alla costa. Il tutto è accaduto dentro un generale aumento potenzialmente ubiquo delle costruzioni, condizionate dalle preesistenze e dall'orografia segnata dalle forti pendenze e dalla diversità di esposizione dei versanti.



*Figura 4* | L.C.Daneri, (capogruppo per la progettazione urbanistica), quartiere Bernabò Brea, Genova. Fotografia dell'autore, maggio 2019

Per quanto riguarda Torino, la straordinaria unitarietà e regolarità della città centrale, perseguita attraverso la realizzazione durata due secoli del progetto barocco, si è associata a una presenza industriale fortemente unitaria, la FIAT, che ha localizzato a Nord e a Sud del centro i suoi principali stabilimenti e quartieri di edilizia per i lavoratori. Se oggi guardiamo la parte Nord del tessuto cittadino in corrispondenza dei quartieri borgo Vittoria, Barriera di Milano e Falchera, l'impatto della deindustrializzazione è pesante, la compensazione con l'offerta di lavoro legata alla grande distribuzione commerciale è parziale, e alimenta mitologie retroattive del quartiere operaio e del recinto della fabbrica. A questa subentrano gli smarrimenti di una convivenza diventata multiculturale di fatto, senza un progetto esplicito o preventivo. La elevata compattezza della città a isolati edificati in continuità lungo il perimetro è vicina, ma in tutto differente per la monumentalità, l'offerta di attività ricreative e culturali, i valori immobiliari. Alcuni episodi urbani subentrano a scuotere in maniera puntuale un destino inerziale, come il nuovo Headquartier La Nuvola Lavazza, a valle del concorso bandito dall'industria del caffè e vinto da Cino Zucchi, o, dall'altra parte della Dora, del campus Luigi Einaudi, originato dal connubio tra la committenza dell'Università di Torino e l'esperienza progettuale di Norman Foster.

Più distante dal centro, e ben collegato dalla linea tranviaria, si trova il quartiere Falchera progettato da Giovanni Astengo all'inizio dagli anni cinquanta. La sua differenza rispetto alla città centrale, permane, originata forse dal richiamo artificiale e intellettuale alle esperienze scandinave contemporanee, capaci di collegare edifici in linea dignitosamente costruiti con materiali e tecniche tradizionali, altezze limitate e grandi corti verdi perlopiù prive di usi definiti, punteggiate da alberi che a sessant'anni dall'impianto sono diventati grandi. Allo stesso tempo il centro civico rimane vuoto, sabbiato dalla collocazione marginale e da pratiche che si accendono solo saltuariamente. La grande distribuzione e i concessionari d'auto hanno preferito localizzazioni più vicine al centro città e più dense di popolazione, o la prossimità alla tangenziale.



*Figura 5* | L.C.Daneri, (capogruppo per la progettazione urbanistica), L.C.Daneri, progetto architettonico dell'edificio alto e della scuola materna, quartiere Bernabò Brea, Genova.
Fotografia dell'autore, maggio 2019

Questo tipo di periferia, originata da atti progettuali consapevoli e che esprimono un distacco rispetto al contesto, non viene riportato a una non definita "normalità", e forse non può esserlo. Una sorta di condizione di straniamento ne marca i caratteri, con la vicinanza a grandi spazi a copertura vegetale poco frequentati, la genesi legata all'epopea dell'edilizia pubblica, la presenza quieta e amichevole delle (poche) automobili.

Le politiche pubbliche negli ultimi dieci/venti anni hanno agito in alcuni punti, estetizzando la condizione periferica (murales, street art, iniziative culturali, festivalizzazione della scena urbana), con azioni che scontavano in partenza il fatto di misurarsi con un problema grande, avvertito come impossibile da risolvere. La nostra epoca ha mostrato di non essere ancora capace di far subentrare alle strategie spaziali dell'espansione incessante nuove logiche, capaci di puntare in maniera forte sulle economie della conoscenza e su un modello di sviluppo fondamentalmente diverso, capace di limitazioni volontarie, di rallentamenti apparenti o reali.

Il contesto genovese mostra alcuni caratteri omologhi rispetto al settore urbano torinese scelto come ambito di osservazione. La prossimità al centro urbano, ad esempio, o la diversità di situazioni interne in relazione alle posizioni rispetto ai pochi assai stradali interni di comunicazione urbana e metropolitana. Un destino di modificazione attraverso una intensificazione delle edificazioni che si è prodotta comunque, attraverso progetti e dinamiche spontanee. Ponendo in risalto la copertura vegetale del terreno come sinonimo di natura, che interrompe la continuità delle costruzioni: alcuni pendii troppo scoscesi, corsi d'acqua non

tombati. Le iniziative di disciplina pubblica della crescita (come il piano regolatore di espansione di Albaro degli anni trenta, o gli interventi INA-Casa) sono stati nel tempo inglobati in una condizione urbana continua eppure periferica, in cui ogni edificio sembra volersi distinguere e in qualche modo difendere dagli edifici confinanti o vicini.
La riflessione più generale cui l'osservazione di questi luoghi conduce riguarda la selettività delle narrazioni a proposito della aspirazione alla durata, della sostenibilità, e del diverso argomento della sicurezza. Viste dalla periferia, o dai luoghi più sfavoriti, tali obiettivi collettivi sono reali, e al contempo lasciano fuori alcune cose, alcune scelte, alcune possibilità esistenziali, che gli abitanti devono affrontare quotidianamente.

**5 | Una prospettiva di evasione e una triplice misura del tempo**

Quanto sopra esposto (o testimoniato, alluso, in attesa di indagini più sistematiche) riguarda lo iato tra adesione volontaria a grandi valori comuni, e possibilità di riconoscimento sociale delle azioni disciplinari. Investe zone di sottrazione alla pubblica attenzione che il riconoscimento di comuni retoriche porta con sé, riguardo a fatti, cose e persone che si pongono all'esterno di queste, escluse, estranee, o indipendenti.
Dal punto di vista delle azioni dell'urbanistica e della pianificazione, ciò non solo non costituisce un arresto, ma pone con rinnovata urgenza la questione del progetto, forma di conoscenza che pone temi e ipotesi che la politica deve essere in grado di interpretare, trattare ed elaborare. L'azione urbanistica sembra prospettarsi come un intreccio di progetti e di politiche, in un fitto rimando di pratiche. Ciò potrebbe consentire la riorganizzazione e la revisione delle strutture amministrative locali in funzione di obiettivi specifici e concreti, capaci di dare sostanza all'astrazione della dichiarazione dei principi.
Dal punto di vista dell'interpretazione dei processi di costruzione di città e territori contemporanei, la comparazione di casi europei ed extraeuropei, e i due casi brevemente testimoniati in queste pagine, inducono a lavorare a partire da una ipotesi fortemente strutturata relativa ai tempi di formazione delle periferie. Il primo riguarda i processi di tempo lungo attraverso i quali si costituiscono le strutture urbane, con le loro parti consolidate, e le parti maggiormente plastiche in cui avvengono gli ingressi nella cittadinanza, e la sperimentazione delle nuove forme urbane. La seconda scala riguarda uno/due decenni ed è il periodo caratteristico di giudizio, almeno preliminare, per gli esiti sortiti da piani, progetti e politiche urbane. Il terzo, infine, riguarda le azioni degli attori individuali, i quali si muovono con logiche e margini di successo di molto maggiore divergenza e possibilità di realizzazione, all'interno dei medesimi scenari, costruendo scale temporali proprie. Le tre scale di tempo interagiscono tra loro, consentendo ipotesi di interpretazione delle traiettorie di evoluzione dei contesti territoriali locali.

# Storia e prospettive della rigenerazione *area-based.* Capitalizzare un'esperienza

**Caterina Quaglio**
Politecnico di Torino
DASP – Dottorato in Architettura. Storia e Progetto
Email: *caterina.quaglio@gmail.com*
Tel: 3460243919

**Abstract**
Tra anni '90 e 2000 si diffonde nei i paesi dell'Europa occidentale un approccio alla rigenerazione dei "quartieri in crisi" basato sulla convergenza di azioni e risorse in un perimetro di intervento chiaramente definito. È il cosiddetto approccio *area-based*. Integrazione, partecipazione, sviluppo locale diventano termini ricorrenti delle agende pubbliche europee e slogan indispensabili delle politiche urbane. Ma in che modo questi obiettivi sono stati declinati nella concreta attuazione dei programmi *area-based*? E fino a che punto sono riconducibili ad un modello di intervento condiviso? Punto di partenza per rispondere a queste domande è la storia di tre quartieri, oggetto di importanti programmi di rigenerazione nella stagione d'oro delle politiche *area-based*, nonché protagonisti di un articolato processo di scambi personali e istituzionali, animati, tra l'altro, dalle numerose reti ed iniziative promosse dall'Unione Europea. L'obiettivo è, dal un lato, mettere a fuoco propositi, parole e metodi che circolano tra le città e i paesi europei e ricorrono nelle politiche. Dall'altro, investigare il modo in cui, filtrati dalle diverse culture professionali, amministrative e abitative, sono stati interpretati localmente, producendo impatti su cui una ricerca sviluppata oggi offre una prospettiva nuova. Il "modello" *area-based* assume così contorni sempre più fluidi, costantemente rimaneggiato nel suo percorso attraverso i quartieri, le persone e le reti. Ma proprio la storia delle sue imprecise manifestazioni potrebbe rappresentarne la miglior descrizione, oltre che costituire un importante capitale di esperienze per le politiche di oggi.

**Parole chiave:** urban regeneration, neighbourhood, European policies

## 1 | Rigenerare i quartieri pubblici

Nel 1994 viene lanciata la prima edizione del Programma di Iniziativa Comunitaria URBAN. Al di là dell'effettiva portata dei progetti, URBAN rappresenta simbolicamente la formalizzazione a livello comunitario di uno specifica famiglia di politiche, le cosiddette iniziative *area-based*[1], orientate a ridurre con interventi mirati disequilibri e disuguaglianze che sempre più marcatamente caratterizzano le città europee. Ma si può davvero parlare di un approccio condiviso? Nel corso degli anni '90 si registra, se non una reale convergenza, per lo meno un dialogo sulle modalità che può assumere l'azione pubblica per far fronte a dinamiche di concentrazione dell'esclusione sociale e urbana (Atkinson, 2008). Se URBAN rappresenta il compendio di questo processo, la storia dei quartieri, delle persone e delle pratiche che contribuiscono alla sua costruzione è difficilmente rintracciabile nei documenti di sintesi prodotti dall'Unione Europea. Quali sono, dunque, i luoghi in cui osservare i programmi *area-based* all'opera?

L'articolo ritorna sulle politiche e pratiche di rigenerazione attraverso la storia di tre quartieri pubblici, teatro di importanti programmi *area-based* tra la fine degli anni '70 e il primo decennio del 2000. Tre storie che convergono in una, grazie alle condizioni offerte dalla rete europea *Quartiers en Crise*, che dal 1989 lavorava allo scambio di buone pratiche per istruire l'evoluzione delle politiche urbane europee (Jacquier, 1991). L'obiettivo della ricerca è quello di indagare retrospettivamente il modo in cui propositi e metodi in apparenza ricorrenti sono interpretati e messi in pratica in tre momenti e luoghi distanti sia geograficamente che culturalmente. Seguendo le azioni, i confronti, gli imprevisti che accompagnano la quotidiana costruzione della rigenerazione dei quartieri pubblici, i confini tra modello e montaggio (Avarello, 2002), tra innovazione e continuità, tra una terminologia internazionale e le sue molteplici variazioni locali tendono a sfumarsi e confondersi, lasciando spazio tanto a nuove direzioni di lettura della storia dei programmi *area-based*, quanto a un capitale di conoscenze che rappresenta una preziosa risorsa per il dibattito attuale.

[1] Il termine inglese è quello più diffuso in letteratura e il più efficace per descrivere sinteticamente questa famiglia di politiche. La varietà delle espressioni impiegate nelle altre lingue è sintomatica delle grandi differenze con cui l'approccio *area-based* viene inteso nei diversi contesti politici e amministrativi. In italiano la terminologia più diffusa è quella di "politiche locali integrate" (Cremaschi, 2003).

## 2 | La rigenerazione *area-based* come modello

Il vocabolario delle politiche *area-based* è caratterizzato, come vedremo, da una terminologia ricorrente: azione integrata; intersettorialità; partecipazione; *empowerment*; sviluppo locale; progetto urbano; comunità; innovazione; ecc. In maniera meno esplicita emerge una certa ricorrenza anche in una serie di operazioni che, liberamente interpretate, scandiscono lo sviluppo dei programmi costituendone una sorta di griglia metodologica: perimetrare; montare; progettare; ancorare. Proprio questa griglia farà da sfondo da un lato all'analisi delle politiche *area-based* per come vengono presentate nei documenti ufficiali e nella letteratura (capitolo 2) e dall'altro al significato che hanno assunto nella storia dei tre programmi oggetto dalla ricerca empirica (capitolo 3). L'utilizzo di un linguaggio comune non implica infatti un'acritica omogeneizzazione di idee e concetti. Si tratta piuttosto di una «"teoria dell'azione" cui [gli attori] ricorrono in modo rapsodico, commisto, trasversale e diverso a seconda delle occasioni e della congiuntura» (Crosta, 1998: 8).

### 2.1 | Perimetrare

Il "metodo URBAN" identifica, prima di tutto, un bersaglio esplicito: i "quartieri in crisi" (Mouqué, Haertel, 2003). Il programma comunitario, definito a partire delle esperienze e dalle tipologie insediative tipiche di un ristretto nucleo di paesi centro e nordeuropei, implica quindi una caratterizzazione territoriale del problema dell'esclusione urbana. Il quartiere, inteso come un'entità socio-geografica territorializzata, costituirebbe la scala di osservazione e azione privilegiata per lo sviluppo di progetti di rigenerazione urbana (Mitchell, Meegan, 2001). La mappa delle iniziative *area-based* è quindi costituita da una serie di superfici chiaramente perimetrate (quartieri?), corrispondenti alle nuove "geografie prioritarie" delle città europee. Molto meno chiaro è, come vedremo, cosa i programmi intendano con "quartiere" e quali siano i criteri impiegati per valutarne la condizione di "crisi". Non si tratterebbe, inoltre, solo di una geografia di problemi, ma anche di potenziali soluzioni. I sostenitori delle politiche d'area ritengono infatti che l'impiego di strategie volte a valorizzare le risorse locali sia il miglior modo per invertire la spirale di degrado che investe i quartieri (Barca, 2009).

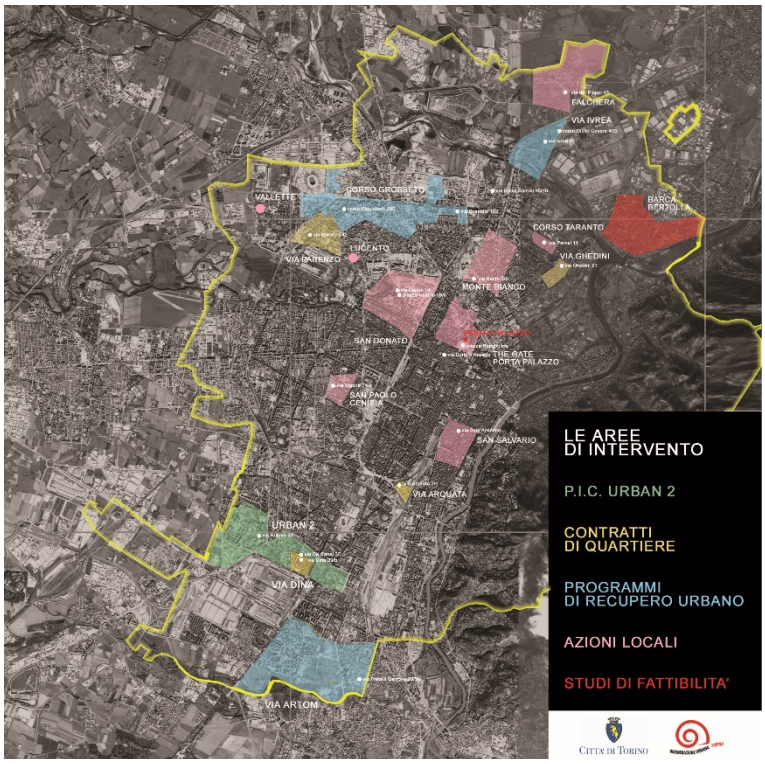



*Figura 1* | La geografia del Progetto Speciale Periferie di Torino.
Fonte: http://www.comune.torino.it/rigenerazioneurbana/

È proprio l'interpretazione territoriale che le politiche *area-based* danno ai fenomeni di esclusione sociale ad aver alimentato il dibattito accademico e politico. Garantendo una grande visibilità all'azione pubblica e all'impiego di risorse anche limitate, le politiche d'area diventano uno strumento di legittimazione delle istituzioni, con il rischio di deviare l'attenzione da problemi strutturali di più ampia scala (Rae, 2011). Un approccio spazialista e localista avrebbe ad esempio portato la *politique de la ville* francese a considerare le

*banlieues* problema piuttosto che sintomo, a confondere politiche sociali e urbane, questioni strutturali e puntuali, comportamenti e spazi (Baudin, Genestier, 2002; Donzelot, 2006)[2].

### 2.2 | Montare

Una volta definite le geografie, il principio di intervento sotteso ai programmi *area-based* consiste nel far convergere nelle aree bersaglio una molteplicità di fondi e azioni in maniera integrata al fine di stimolare il potenziale inespresso del territorio e migliorarne le condizioni urbane, economiche e sociali (Barca, 2009; Jensen, Agger, 2015). Questo comporta, innanzi tutto, la messa a punto di una struttura operativa specifica, capace di dirigere e coordinare risorse e persone. Modalità di lavoro necessariamente incrementali e negoziali sono quindi spesso accompagnate dall'istituzione di strutture e pratiche non ordinarie all'interno delle amministrazioni. La costruzione di processi di partenariato, *governance* locale, partecipazione e responsabilizzazione degli abitanti sono tutti in linea di principio considerati elementi essenziali per stimolare le comunità locali e assicurare continuità ai risultati dei programmi (Atkinson, 2008; Geddes, 2000; GHK, 2003). Le politiche urbane diventano così un campo di prova per i processi di trasformazione nelle pratiche di governo del territorio che dagli anni '70 attraversano i paesi europei.

### 2.3 | Progettare

Il progetto svolge per le politiche *area-based* una funzione fondamentale in quanto luogo in cui si esplica l'integrazione. Il peso che i programmi hanno attribuito ai diversi ambiti coinvolti nella rigenerazione dei quartieri è variato molto a seconda di momenti e contesti, oscillando tra una caratterizzazione prevalentemente sociale o, viceversa, spaziale (Briata, Bricocoli, Tedesco, 2009; Lelévrier, Droste, Wassenberg, 2008). Numerosi architetti, ad esempio, hanno negli anni rivendicato il ruolo del progetto degli spazi come volano del rilancio del quartiere anche dal punto di vista economico e sociale (Castro, Denissof, 2005; Rogers, 1999). Questo significa, da un lato, "aggiustare" l'identità, la riconoscibilità e, in generale, la qualità urbana di luoghi considerati monotoni e impersonali e, dall'altro, rendere evidente con la trasformazione degli spazi il rinnovamento in atto.

### 2.4 | Ancorare

Infine, le iniziative *area-based*, per loro stessa natura delimitate non solo spazialmente ma anche cronologicamente, sollevano implicitamente la questione di come assicurare continuità agli esiti dei programmi al venir meno dei finanziamenti. Da un lato, facendo leva sui potenziali già presenti nella comunità, mirano ad incrementare il capitale sociale dei quartieri, valorizzando tanto le reti interne quanto i rapporti con altri livelli istituzionali (Jensen, Agger, 2015; Storper, Rodríguez-Pose, 2006). Dall'altro, i programmi locali sono l'occasione per l'accrescimento delle conoscenze degli enti pubblici e privati coinvolti (Carpenter, 2006; Barca, McCann, Rodríguez-Pose, 2012).

## 3 | La rigenerazione *area-based* nella pratica

Termine di confronto con quello che sembra delinearsi come l'approccio corrente delle politiche *area-based* – riconosciuto in quanto tale tanto nei documenti che lo presentano quanto nelle critiche che gli vengono rivolte – è la storia di tre quartieri e dei programmi di rigenerazione che li hanno visti protagonisti[3]. La ricerca è stata condotta attraverso continui salti tra geografie e livelli decisionali diversi, ricostruendo i fili dispersi di vicende precedenti e successive alla rigenerazione e rivolgendo un'attenzione particolare agli impatti a lungo termine dei programmi[4]. Senza scendere nelle specifiche circostanze che caratterizzano i tre quartieri, verranno di seguito messi in luce alcuni elementi che danno prova della grande varietà di interpretazioni e manifestazioni che assume un approccio sulla carta comune, con il presupposto che il

[2] Come anticipato dibattiti analoghi hanno accompagnato la diffusione dei programmi *area-based* in numerosi altri paesi europei. In particolare alcune critiche ricorrenti sono: lo spostamento dei problemi piuttosto che il benessere della città nella sua interezza (Parkinson, 1998); la riduzione agli aspetti locali di processi che hanno origine a scale più ampie (Mitchell, Meegan, 2001); la perpetrazione di meccanismi di stigmatizzazione territoriale (Mooney, Hancok, 2013); l'inconsistenza di miglioramenti solidi e duraturi nelle condizioni sociali, economiche ed ambientali dei quartieri (Pugalis, 2013); infine, l'esistenza stessa di condizioni di criticità *area-based* è stata ampiamente messa in discussione (van Gent, Musterd, Ostendorf, 2009).

[3] I programmi oggetto della ricerca sono: il Développement Social des Quartiers (DSQ) del Grand Ensemble Orly-Choisy-le-Roi (1982-1990); il New Life for Urban Scotland di Wester Hailes a Edimburgo (1989-1999) e il Programma di Recupero Urbano di via Artom a Torino (1998-2008).

[4] A questo scopo nel corso della ricerca sono state condotte numerose interviste con abitanti, funzionari, politici e professionisti. Le testimonianze ufficiali e non prodotte nel corso dello svolgimento dei programmi di rigenerazione sono state così analizzate alla luce della lettura che gli stessi protagonisti ne danno oggi.

processo di attuazione dei programmi corrisponda ad una fase di ri-concettualizzazione e non di semplice messa in pratica delle politiche (Crosta, 1998).

### 3.1 | Perimetrare

I tre programmi dichiarano di intervenire su dei quartieri, ma si tratta di tre aree talmente diverse per origine, condizioni urbane e sociali e dimensioni da essere a stento comparabili. Il Grand Ensemble Orly-Choisy e Wester Hailes superano entrambi le 5000 unità residenziali e sono il risultato di enormi programmi pubblici realizzati in maniera sostanzialmente unitaria nel corso degli anni '60, mentre il quartiere ERP[5] di via Artom, simile per origine e caratteristiche architettoniche ai casi francese e scozzese, conta soltanto 780 unità. Il contesto complessivo su cui interviene il Programma di Recupero Urbano è invece lo specchio dell'eterogeneità che caratterizza la periferia italiana: ex case FIAT cedute in proprietà, complessi privati di epoca e origine diversa, altri esempi di edilizia pubblica, ecc. I programmi sembrano inoltre suggerire che l'identità dei quartieri su cui intervengono sia chiara e univoca, mentre le perimetrazioni che producono si rivelano tutt'altro che consensuali. Il caso francese è particolarmente esemplificativo in questo senso. Trovandosi amministrativamente a cavallo tra due comuni, non solo la percezione degli abitanti, ma anche l'amministrazione e gestitone del quartiere è sensibilmente diversa. Una diversità che non trova corrispondenza nel perimetro del programma di rigenerazione, limitando la possibilità di sviluppare e modificare strategie di intervento su misura in corso d'opera.

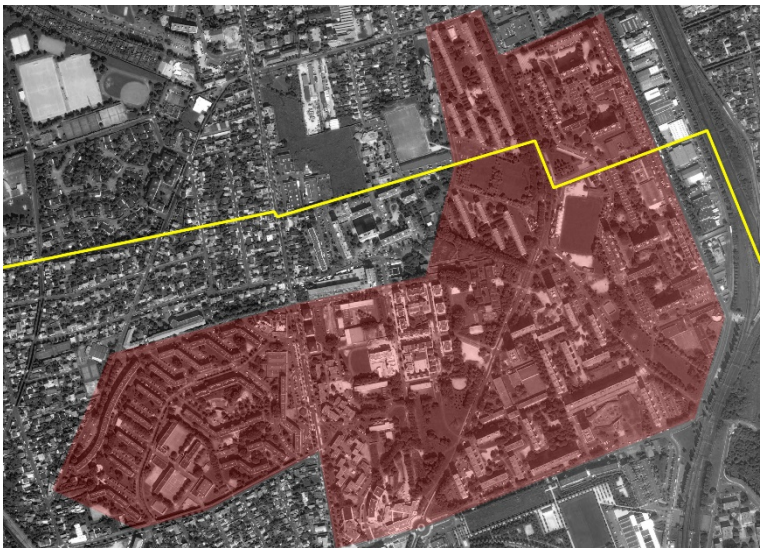


*Figura 2* | L'area del Grand Ensemble Orly-Choisy e la linea di divisione amministrativa tra i due comuni.
Fonte: elaborazione propria.

### 3.2 | Montare

In tutti e tre i casi analizzati, data la difficoltà a inquadrare nelle maglie tradizionalmente settoriali delle amministrazioni pubbliche procedure di intervento integrate e territoriali, sono state in qualche modo impiegate strutture operative di carattere straordinario. Se la condizione di straordinarietà si può considerare una costante, i livelli decisionali che hanno promosso e diretto i progetti sono dipesi fortemente dalle circostanze specifiche di ogni contesto. Mentre in Francia la guida è nazionale, il PSP[6] di Torino è stato più volte presentato come un caso esemplare di iniziativa comunale. In entrambi i casi, inoltre, ad un'analisi più attenta emerge il coinvolgimento e contributo di altri livelli politici, rintracciabile, ad esempio, nel passaggio delle stesse persone da un incarico pubblico all'altro. Infine, la diversa interpretazione che viene data agli stessi termini è emblematica dell'uso strumentale che ne viene fatto. Se la partecipazione è uno degli slogan più ricorrenti nei tre programmi, solo ad Edimburgo il Wester Hailes Representative Council, già da anni un ente rappresentativo degli abitanti del quartiere, assume un ruolo ufficiale nella *partnership* che costituisce il principale organo decisionale del programma di rigenerazione.

[5] Edilizia Residenziale Pubblica.
[6] Il Progetto Speciale Periferie di Torino, lanciato nel 1997 e dal 2001 trasformato in un settore ordinario dell'amministrazione, ha condotto tutti i programmi di rigenerazione del comune tra la fine degli anni '90 e gli anni 2000 per mezzo di una gestione centralizzata di finanziamenti di diversa provenienza e di una serie di squadre operative locali.




*Figura 3* | Il Wester Hailes Representative Council in azione nel 1995, nel pieno svolgimento del programma New Life. Fonte: https://hailesmatters.wordpress.com.

### 3.3 | Progettare

Tutti i quartieri studiati sono frutto del processo di espansione residenziale periferica di promozione pubblica che ha caratterizzato il dopoguerra di molte città europee. Un paradigma di sviluppo urbano ampiamente criticato e che i programmi di rigenerazione ambiscono a correggere. Ma i progetti sviluppati nel corso dei programmi sono anche la manifestazione di una logica estremamente concreta e contingente, dettata in primo luogo dalle risorse economiche disponibili non solo per la trasformazione, ma anche per la manutenzione e gestione degli spazi. Il risultato sono strategie progettuali dai tratti schizofrenici, diverse non solo da un contesto all'altro, ma anche, spesso, dalle intenzioni dichiarate inizialmente. Ad Orly la priorità è posta al superamento della forte uniformità e standardizzazione imputata al progetto originale del Grand Ensemble, ma è presto la stessa riabilitazione ad essere contestata per l'utilizzo di criteri altrettanto uniformanti. A Wester Hailes, invece, una serie di interventi di sostituzione edilizia generano sorprendenti vis-à-vis che sembrano dare forma costruita al dibattito *high-rise/low-rise* che aveva accompagnato negli anni '60 la realizzazione del quartiere.



*Figura 4* | Vis-à-vis tra low-rise (rigenerazione anni '90) e high-rise (costruzione anni '60) a Wester Hailes. Fonte: https://www.google.it/maps/

### 3.4 | Ancorare

La sfida ultima dei programmi *area-based* consiste nel costruire le condizioni per non disperdere i risultati raggiunti e assicurare continuità allo sviluppo dei quartieri. Seppur tutti i programmi studiati si pongano il problema di come e dove *ancorare* l'eredità del lavoro svolto, gli esiti constatabili oggi sono la combinazione di strategie consapevolmente adottate dagli operatori e di dinamiche del tutto impreviste. L'esperienza del Progetto Speciale Periferie del Comune di Torino, protagonista di una stagione d'oro della rigenerazione urbana nella città, è ormai quasi esclusivamente affidata alla memoria e all'operato dei funzionari che vi

avevano preso parte. Viceversa, la Fondazione di Comunità Mirafiori ONLUS, un'associazione locale istituita *ad hoc* al termine della rigenerazione, ha dimostrato nei suoi dieci anni di operato di aver ereditato non solo la responsabilità della gestione delle iniziative locali, ma anche l'approccio metodologico impiegato dal Programma di Recupero Urbano. Non si potrebbe dire lo stesso di altri quartieri di Torino su cui sono intervenute simili iniziative. La rigenerazione di Mirafiori ha infatti saputo giocare sul delicato equilibrio tra problemi e potenziali del quartiere, dei quali l'amministrazione aveva ampia consapevolezza grazie alla lunga esperienza di lavoro a contatto con la realtà locale.




*Figura 5* | Operato e obiettivi della Fondazione della Comunità di Mirafiori ONLUS.
Fonte: Carli E., Monasterolo P. (a cura di, 2017), *Bilancio di missione 2012-2016*, Comune di Torino, Torino.

## 4 | La rigenerazione *area-based*. Capitalizzare un'esperienza

Le politiche di rigenerazione *area-based* sono oggi considerate una stagione conclusa. In alcuni paesi assumono nuove forme, scale e obiettivi. In altri semplicemente escono delle agende pubbliche, lasciando spazio ad altre priorità. Gli stessi concetti su cui si fondavano, territorializzazione, partecipazione e integrazione, risultano, se non del tutto sbiaditi, perlomeno "un po' appannati" (Bifulco, 2015). Cosa può insegnare, oggi, la storia di tre programmi di rigenerazione *area-based*?

Seppur le tre città protagoniste dei programmi analizzati siano legate da concreti momenti di confronto e scambio, le interpretazioni e il contributo che ognuna di esse ha prodotto localmente rendono testimonianza di un processo che ha seguito traiettorie tutt'altro che lineari. Si delinea, piuttosto, una lunga e ampia storia fatta di continue discese e sperimentazioni alla scala del quartiere, contaminazioni con le culture amministrative e politiche locali e nuove generalizzazioni volte alla legittimazione e diffusione di quelle che erano presentate come "buone pratiche", ma nascevano spesso da una logica pragmatica e da condizioni assolutamente specifiche. La storia dei programmi diventa quindi essa stessa storia della costruzione di un presunto approccio condiviso, che mantiene in realtà una generale indeterminatezza e un ampio margine di manipolazione. Reti, persone e quartieri sono i canali attraverso cui il modello si va contemporaneamente definendo, diffondendo e radicando, mentre programmi unificanti come URBAN rimangono esperienze episodiche in una dinamica di continua rielaborazione, nutrita del confronto tra processi e luoghi. Se i contorni del modello sfumano, anche la sua delimitazione cronologica diventa sempre più imprecisa. Così come i perimetri dei programmi *area-based* sono strumenti che le amministrazioni hanno imparato a maneggiare e adattare alle esigenze delle loro periferie, è altrettanto facile che in politiche successive si ritrovino delimitazioni meno esplicite ma che "funzionano" in modo molto simile.

Il quartiere in crisi, grande protagonista delle politiche *area-based*, sembra oggi un'entità fragile a rischio di estinzione. Prendiamo il caso francese. Da un lato gli obiettivi dichiarati della *politique de la ville* individuano nell'agglomerazione la nuova scala di riferimento per il rinnovo urbano e nella dispersione del patrimonio residenziale pubblico un obiettivo prioritario. Dall'altro la trasformazione socio-spaziale dei quartieri, orientata alla *mixité* sociale, alla privatizzazione e alla *residenzializzazione* (Oddos, Geoffroy, 2007) degli spazi comuni ne determina una graduale frammentazione dall'interno.

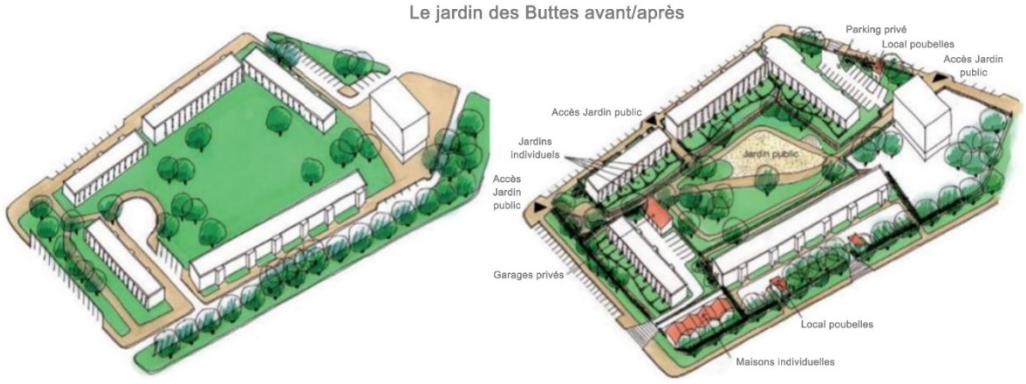



*Figura 6* | Panerai & Associés, il principio della residenzializzazione.
Fonte: Oddos É., Geoffroy G. (eds., 2007), *La résidentialisation en questions*, Certu, Lyon.

È legittimo chiedersi se non sia proprio alla scala del quartiere, dove il rapporto che lega spazi, processi e persone è tanto evidente quanto determinante, che le politiche di rigenerazione hanno prodotto i migliori "effetti collaterali". Quartieri che, come insegna la storia dei programmi *area-based*, sono da intendere come realtà eterogenee ed evolutive. E, se si è molto presto capito che non potevano essere l'unica dimensione dell'azione pubblica (Carpenter, 2006; Tosi, 2004), rimangono una scala che, combinata strategicamente a politiche che agiscano ad altri livelli, può costituire tanto un laboratorio per la costruzione di politiche e istituzioni "interazionali" (Donolo, 1997), quanto un ricettacolo in cui si sedimentano le tracce di un'esperienza acquisita nel tempo, lungo e denso, dei programmi di rigenerazione (Agger, Roy, Leonardsen, 2016; Cellamare, Cognetti, 2007).

**Riferimenti bibliografici**

Agger A., Roy P., Leonardsen Ø. (2016), "Sustaining area-based initiatives by developing appropriate 'anchors': the role of social capital", in *Planning Theory & Practice*, no. 17, vol. 3, pp. 325-343.

Atkinson R. (2008), "European urban policies and the neighbourhood: an overview", in *Urban Design & Planning*, no. 161, vol. 3, pp. 115-122.

Avarello P. (2002). "Modelli e pratiche di costruzione delle politiche urbane", in Palermo P.C. (a cura di), *Il senso dell'esperienza: interpretazioni e proposte*, Franco Angeli, Milano, pp. 30-41.

Barca F. (2009), *An Agenda for A Reformed Cohesion Policy: A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, European Commission, Brussels.

Barca F., McCann P., Rodríguez-Pose A. (2012), "The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches", in *Journal of Regional Science*, no. 52, vol. 1, pp. 134-152.

Baudin G., Genestier P. (2002), *Banlieues à problèmes: la construction d'un problème social et d'un thème d'action publique*, La Documentation Française, Paris.

Bifulco L. (2015), *Il welfare locale: processi e prospettive*, Carocci, Roma.

Briata P., Bricocoli M., Tedesco C. (2009), *Città in periferia: politiche urbane e progetti locali in Francia, Gran Bretagna e Italia*, Carocci, Roma.

Carpenter J. (2006), "Addressing Europe's Urban Challenges: Lessons from the EU URBAN Community Initiative", in *Urban Studies*, no. 43, vol. 12, pp. 2145-2162.

Castro R., Denissof S. (2005), *[Re]Modeler, métamorphoser*, Éd. du Moniteur, Paris.

Cellamare C., Cognetti F. (2007), "Quartieri e reti sociali: un interesse eventuale", in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n. 90, pp. 133-146.

Cremaschi M. (2003), *Progetti di sviluppo del territorio: le azioni integrate locali in Italia e in Europa*, Il sole 24 ore, Milano.

Crosta P. L. (1998), *Politiche: quale conoscenza per l'azione territoriale*, Franco Angeli, Milano.

Donolo C. (1997), *L'intelligenza delle istituzioni*, Feltrinelli, Milano.

Donzelot J. (2006), *Quand la ville se défait : quelle politique face à la crise des banlieues?*, Éd. du Seuil, Paris.

Geddes M. (2000), "Tackling Social Exclusion in the European Union? The Limits to the New Orthodoxy of Local Partnership", in *International Journal of Urban and Regional Research*, no. 24, vol. 4, pp. 782-800.

GHK (2003), *Ex Post Evaluation of URBAN Community Initiative (1994-1999). Final report*, European Commission, Brussels.
Jacquier C. (1991), *Voyage dans dix quartiers Européens en crise*, L'Harmattan, Paris.
Jensen J.O., Agger A. (2015), "Area-based Initiatives-And Their Work in Bonding, Bridging and Linking Social Capital", in *European Planning Studies*, no. 23, vol. 10, pp. 2045-2061.
Lelévrier C., Droste C., Wassenberg F. (2008), "Urban regeneration in European social housing areas", in Whitehead C.M.E., Scanlon K. (eds.), *Social housing in Europe II. A review of policies and outcomes*, LSE, London, pp. 163-196.
Marsden L., Butcher B. (2004), "Measuring soft outcomes: A review of the literature", in *The Research and Development Bulletin*, no. 2, vol. 3, pp. 31-36.
Mitchell A., Meegan R. (2001), "'It's Not Community Round Here, It's Neighbourhood': Neighbourhood Change and Cohesion in Urban Regeneration Policies", in *Urban Studies*, no. 38, vol. 12, pp. 2167-2194.
Mooney G., Hancok L. (2013), "'Welfare ghettos' and the 'broken society': Territorial stigmatization in the contemporary UK", in *Housing. Theory and Society*, no. 30, vol. 1, pp. 46-64.
Mouqué D., Haertel S. (eds., 2003), *Partnership with the Cities: the URBAN Community Initiative*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
Oddos É., Geoffroy G. (eds., 2007), *La résidentialisation en questions*, Certu, Lyon.
Parkinson M. (1998), *Combating social exclusion: lessons from area-based programmes in Europe*, Policy Press, Bristol.
Pugalis L. (2013), "Hitting the target but missing the point: The case of area-based regeneration", in *Community Development*, no. 44, vol. 5, pp. 617-634.
Rae A. (2011), "Learning from the Past? A Review of Approaches to Spatial Targeting in Urban Policy", in *Planning Theory and Practice*, no. 12, vol. 3, pp. 331-348.
Rogers R. (ed., 1999), *Towards an urban renaissance. Final Report of the Urban Task Force*, Spon, London.
Storper M., Rodríguez-Pose A. (2006), "Better Rules or Stronger Communities? On the Social Foundations of Institutional Change and Its Economic Effects", in *Economic Geography*, no. 82, vol. 1, pp. 1-25.
Tosi A. (2004), *Case, quartieri, abitanti, politiche*, CLUP, Milano.
van Gent W. P.C., Musterd S., Ostendorf W. (2009), "Disentangling neighbourhood problems: area-based interventions in Western European cities", in *Urban Research & Practice*, no. 2, vol. 1, pp. 53-67.

# La complessità della periferia come opportunità per declinarne la rigenerazione

**Alessandra Rana**
Politecnico di Bari
DICAR - Dipartimento di Scienza dell'Ingegneria Civile e dell'Architettura
Email: *alessandra.rana@outlook.it*
Tel: 3402961555

**Paola Sepe**
Politecnico di Bari
Email: *p.sepe92@gmail.com*
Tel: 3297280546

**Carlo Angelastro**
Politecnico di Bari
Email: *carlo.angelastro@poliba.it.*
Tel: 3288399238

**Abstract**
Il tradizionale approccio alla questione del disagio abitativo, inteso esclusivamente come diritto alla casa, è ormai insufficiente a rispondere alla pluralità di esigenze, vecchie e nuove, dell'abitare: per poter conferire qualità urbana – e quindi anche sociale – alle periferie è necessario lavorare anche sugli altri aspetti del vivere collettivo (Bellicini, Ingersoll, 2001). L'indagine si concentra sulla ricerca di un approccio capace di adattarsi a diverse forme di marginalità: dai mosaici periurbani, risultato anche della crescita urbana, passando per gli edifici ai margini della periferia, dismessi e abbandonati, dissonanti dal contesto, fino ai grandi interventi residenziali pubblici nati per garantire un'adeguata condizione abitativa, "macchine per abitare" di una periferia atopica. Eppure, sono le stesse condizioni attuali delle periferie l'opportunità per ripensare alla città e provare a significare i luoghi partendo dai loro caratteri. Ripartendo da una profonda conoscenza del territorio e delle sue dinamiche storiche, sociali e politiche, e quindi dall'osservazione attenta delle componenti specifiche che contraddistinguono questi luoghi di margine geografico, funzionale e socioeconomico, è possibile avviare processi di rigenerazione che possano proporre, in maniera mirata rispetto alle caratteristiche dei contesti, nuovi orizzonti di sviluppo sostenibile. La complessità storica e urbanistica del territorio a sud di Bari offre l'opportunità di indagare svariati e nuovi approcci al tema generando molteplici e alternativi scenari.

**Parole chiave:** rigenerazione urbana, identity, scenarios

## 1 | Declinazioni di periferia

Perché un luogo venga definito periferia la sua collocazione geografica non è necessariamente lontana dal centro: la periferia possiede infatti, oltre che una dimensione fisica, anche una sociale. Parlando di periferia si fa riferimento anche al concetto di configurazione spaziale dei problemi sociali: quando si affronta questo tema, essa viene definita come emblema dell'isolamento, della criminalità e del degrado (Waquant, 2007). Senza negare il disequilibrio sociale che attraversa quasi tutte le periferie, italiane e non, può essere d'aiuto ripartire da un'indagine più approfondita delle componenti materiali ed immateriali – ambientali, sociali, storico-culturali e del costruito – di questi luoghi, evitando di incorrere in luoghi comuni e stigmatizzazioni, ma ridefinendo la periferia attraverso il complesso dei suoi caratteri strutturali, prima di ricercare strategie d'intervento specifiche che la trasformino da stato di eccezione a "territorio eccezionale" (Druot, Lacaton, Vassal, 2007).

Dalle peculiarità ambientali ai processi generativi spontanei o pianificati, dall'accessibilità alle caratteristiche socioeconomiche, tutto concorre a definire una periferia; sarebbe quindi forse più corretto parlarne al plurale individuandone i caratteri e le differenze. L'indagine svolta si concentra su periferie comuni la cui morfologia eccessivamente dilatata o frammentata non è definibile come urbana né tantomeno rurale, dove la carenza di servizi e adeguate infrastrutture ha ricadute sociali e sulla mobilità, dove gli spazi aperti sono inutilizzati, in abbandono o usati in modo improprio, dove non esiste rapporto tra spazio costruito e spazio aperto che sia esso urbano o rurale.

Ad esempio, alcuni tipi di periferia sono difficilmente riconoscibili poiché in continuità con la città consolidata di cui però non possiedono le qualità urbane (Gibelli, 2005); al contrario i grandi interventi

residenziali pubblici nati per garantire un'adeguata condizione abitativa, seppur pianificati sono privi di relazione con il contesto. Al margine di entrambi spesso si incorre nei luoghi della dismissione e dell'abbandono, punteggiati da edifici isolati e incapaci di produrre urbanità.
Queste tipologie di periferie, vecchie e nuove, hanno in comune l'assenza di qualità spaziale e riflettono lo stato di precarietà sociale e formale: sono luoghi dove si conferma la necessità di dare valore a intere porzioni di territorio e non solo di assicurare che il diritto alla casa sia soddisfatto. Approfondire questi casi, comuni e allo stesso tempo complessi, è utile per affrontare il sempre più crescente disagio urbano che li attraversa: la sfida infatti riguarda tanto il bisogno di città quanto quello di casa (Gazzola, 2008; Indovina, 2009).
Obiettivo dovrebbe essere quello di trattare le periferie come parti di città che possiedono un valore urbano intrinseco e che possano anche assumere un ruolo nelle dinamiche di un territorio. Il margine a sud di Bari, oggetto della sperimentazione, offrirà questa possibilità poiché presenta diverse declinazioni di periferia e delle caratteristiche che ne definiscono le complessità.

## 2 | Esperienze di rigenerazione urbana

Quale approccio progettuale è in grado di rispondere alle problematiche di periferie così diverse? La breve ricognizione che segue si concentra su esperienze compiute in ambito europeo su diverse forme di marginalità in cui si è riscontrato un approccio sensibile alle differenze e peculiarità dei luoghi.
Nel dibattito che prende avvio in Francia negli anni 80 ci si inizia ad interrogare sul destino dei *grands ensembles*, "isole residenziali" pianificate solo qualche decennio prima. La prima risposta al crescente disagio vissuto in queste periferie fu quella della loro integrale demolizione; tale "soluzione" sin da subito si è rivelata insostenibile dal punto di vista economico, ma soprattutto sociale. Caso esemplare è quello del quartiere Le Courneuve a St. Denis dove a seguito dell'abbattimento di quasi tutte le lunghe *barres* monofunzionali, si è prospettata come alternativa la possibilità della rigenerazione di questi grandi complessi residenziali.
Lacaton, Vassal e Druot sviluppano la ricerca sulla rigenerazione delle *banlieue* partendo dalle loro potenzialità: i grandi spazi aperti che caratterizzano molte periferie e l'omogeneità degli edifici. Nel progetto *Plus+*[1] gli interventi mirano a ridefinire le qualità spaziali tra gli edifici e a moltiplicare le tipologie abitative adattandole alle nuove esigenze della popolazione; i costi della trasformazione da loro stimati risultarono essere sei volte inferiori a quelli di una demolizione e ricostruzione.
Un approccio più complesso viene utilizzato da Panerai[2], che ricerca la soluzione ai problemi dei *grands ensembles* nella moltiplicazione dei luoghi di relazione, articolandoli progressivamente dal privato al pubblico e ridimensionando la dilatazione spaziale attraverso la frammentazione e la riconnessione. La puntuale densificazione proposta è presente anche nel progetto di OMA per Bijlmermeer[3], Amsterdam, che si concentra prevalentemente sullo spazio pubblico, sul "vuoto" tra gli edifici da rendere più complesso, vario e fruibile, disseminando funzioni e nuove tipologie residenziali. L'aspetto comune di queste esperienze è quello della creazione di una rete di spazi collettivi utilizzando i materiali delle nuove parti di città, ma le regole di quella consolidata.
Il percorso seguito da Kroll a Hellersdorf, Berlino, invece, porta alla definizione di un metodo sostenibile di ridefinizione delle nuove periferie basato sulla lettura delle loro complessità come punto di partenza per la costruzione di un modello incrementale e partecipato, attuando densificazioni, riduzioni, *infill* dell'esistente, che si rinnova tipologicamente e nelle gerarchie dello spazio condiviso.
Vicino è l'approccio di Grumbach[4] che sottolinea la necessità di auto-trasformazione delle periferie attraverso l'affermazione delle diversità anche topografiche. Questo permette di integrare nel processo di

[1] *PLUS+. Les grands ensembles de logements.Territoire d'exception.* è una ricerca basata su due strategie complementari di minimo intervento: una sugli edifici la cui facciata, resa abitabile, svolge funzione di regolazione climatica ed è occasione per ripensare le tipologie abitative e per aumentare la complessità degli spazi pubblici e privati al piano città; l'altra interessa gli spazi tra gli edifici, potenziale inespresso, da "intensificare".
[2] Dei progetti di Panerai ricordiamo quello di Teisseire a Grenoble, 1998-2010, il cui approccio è fondato sulla *rèsidentialisation*: le azioni sono di tipo spaziale suddividendo e articolando gli edifici attraverso spazi intermedi di filtro tra pubblico e privato. La frammentazione, mutuata dai processi di partecipazione, permette differenti usi e proprietà degli spazi collettivi e la riconnessione alla più ampia rete degli spazi pubblici della città.
[3] Complesso di circa 6 km², quartiere funzionalista sviluppato negli anni 60, la cui rigorosa monotonia non convinceva gli stessi progettisti. A pochi anni dalla ultimazione, nel 1986 si propone la demolizione integrale, ma l'amministrazione comunale si oppone e cerca soluzioni alternative di trasformazione.
[4] I progetti di rigenerazione, come ad esempio le Minguettes a Vénissieux, 1994-2004, e il quartiere des Flamants a Marsiglia, 2001-2004, di Antoine Grumbach, parte del gruppo Banlieue '89, si fondano sul concetto di trasformazione dinamica e costante degli insediamento; gli interventi infatti consistono in demolizioni limitate, modifiche degli edifici e ridefinizione delle relazioni tra spazio pubblico e privato, partendo dai caratteri originali del contesto e costruendo una nuova armatura urbana.

rigenerazione anche i luoghi al margine della periferia ancora privi di connotazione, come le soglie urbane a vocazione agricola o irrisolte che possono collaborare a migliorare la qualità della città (Donadieu, 2008).
Come dimostrano le esperienze descritte, la soluzione al problema non può consistere nella demolizione integrale di quelle parti critiche di città, in quanto equivarrebbe a rinunciare alla possibilità della rigenerazione.
L'approccio che parte dagli elementi già presenti in questi contesti attribuisce valore urbano al capitale esistente – sociale, ambientale e costruito – a differenza della *urban renewal* che conserva solo il valore dei terreni[5]. Riconoscere quindi le potenzialità specifiche dei luoghi è il presupposto per dare ad ogni periferia la sua forma di rigenerazione che si può declinare con diverse intensità nel territorio, articolandosi in molteplici forme, partendo dalla differenziazione tanto del tipo di indagine quanto dell'approccio strategico.

## 3 | Complessità come opportunità: il Municipio 4 di Bari

Nella sua complessità storica e urbanistica, si presenta il caso del Municipio 4 di Bari[6] come occasione per la costruzione di scenari e sperimentazioni progettuali a partire da strategie di rigenerazione urbana e paesaggistica.
Gli accadimenti storici e le scelte amministrative operate ai margini della città Bari hanno trasformato antichi centri rurali, come quelli di Carbonara e Ceglie del Campo nel Municipio 4, in appendici periferiche della conurbazione (Fig.1). Questi luoghi possiedono per propria natura un valore di centralità, fornito dai significati storici di cui sono pregni, ma anche dalla pluralità degli spazi urbani di cui si compongono; tuttavia nel tempo i borghi hanno perso la loro specificità, riducendosi a quartieri della grande città, innescando un lento processo di degrado fisico e sociale. Il Municipio 4 di Bari offre l'opportunità di lavorare congiuntamente su tre declinazioni della periferia: il prodotto della dispersione insediativa, i luoghi della dismissione e dell'abbandono, le isole residenziali di matrice pubblica, aprendo molteplici e alternativi scenari di rigenerazione.
Il margine a sud di Ceglie del Campo, emblema dello *sprawl* nel territorio rurale, nasce sull'impalcato storico del territorio, ma non possiede le qualità spaziali della città consolidata (Magnier, Morandi, 2013); al contrario, esso richiama le regole della trama agraria. La periferia prende la forma di un mosaico di case unifamiliari isolate, attività produttive e una somma di elementi non coerenti con la vocazione agricola di questi spazi. Lo stretto rapporto, anche funzionale, con la campagna nega quello con la strada, in un'infilata di recinzioni che non lasciano spazio alla presenza di spazi di aggregazione.
Il margine ovest di Carbonara si caratterizza come il luogo delle attrezzature di interesse collettivo, tanto che il limite est dell'insediamento è caratterizzato dai recinti di edilizia specialistica, dando luogo ad uno spesso "bordo attrezzato". Tuttavia, fanno parte di questo spazio grandi oggetti isolati, luoghi privi di memoria storica, che vivono un processo di esistenza che si limita alla presenza nel luogo, senza entrare in relazione con l'ambiente circostante.
Il Quartiere S. Rita, pur sorgendo in un luogo ricco di potenzialità per i collegamenti interni e lo sviluppo della città metropolitana, assume il carattere di isola insediativa, retaggio di una stagione pianificatoria superata e prodotto della deriva edilizia dell'ultimo Novecento che ha generato una serie di "fuori scala" privi d'identità e slegati dal contesto. Seppur formalmente autonomo, il quartiere è difficilmente accessibile, privo di servizi alla residenza e di spazi di relazione, contribuendo ad indebolire lo scarso senso di comunità della popolazione residente già minato dalla forte marginalità sociale.

[5] Nella *Dichiarazione di Toledo, Sulla rigenerazione urbana integrata e il suo potenziale strategico per uno sviluppo urbano più intelligente, sostenibile e inclusivo nelle città europee*, la "rigenerazione urbana integrata" è strategia preferibile a quella cosidetta di "urban renewal". Mentre la prima è concentrata sull'ottimizzare, conservare o rivalorizzare tutto il capitale urbano esistente (sociale, ambiente costruito, patrimonio ecc.), la seconda normalmente conserva solo il valore dei terreni, demolendo e sostituendo il resto del capitale urbano e la maggior parte del capitale sociale. Ciò non significa che in alcuni casi non sia necessario demolire e ricostruire alcuni edifici, o che in altre occasioni (brownfield, aree degradate, dismesse o in declino) non sia meglio optare per un "renewal" vero e proprio.
[6] Il lavoro di ricerca prende avvio nell'ambito del Laboratorio di Laurea "Bari, IV Municipio: tra identità locali e metropolizzazione" sviluppato nel corso del 2017 presso il Dipartimento ICAR del Politecnico di Bari.



*Figura 1* | La complessità dei luoghi di margine del Municipio 4
Fonte: Bari, IV Municipio: tra identità locali e metropolizzazione, Tesi di laurea

## 4 | Materiali della rigenerazione

L'approccio conoscitivo alle diverse forme di periferia permette di tradurre il riconoscimento dei caratteri fondanti nella definizione dei materiali di progetto da declinare secondo strategie specifiche. La risoluzione del disagio urbano prende corpo a partire da più sistemi di caratterizzazione dello spazio: la rete del verde che si specializza in base ai suoi caratteri rurali o urbani, collaborando con lo spazio pubblico che si dirama secondo le modalità d'uso proprie della città consolidata. Complementare e sinergica a questi sistemi, la moltiplicazione delle tipologie abitative mira a tradurre la complessità del tessuto urbano secondo i nuovi modi dell'abitare per ridurre il disagio abitativo.
La componente verde (Fig.2), articolandosi in più forme e funzioni, costituisce uno degli elementi cardine nella ridefinizione del margine determinando il collegamento fra le parti. In quest'ottica agli elementi architettonici è il affidato il simultaneo compito di dare carattere allo spazio.
Al contempo lo spazio pubblico (Fig.3), anche in quanto geometricamente definito dagli edifici che vi si affacciano, può essere nuovamente percepito come luogo di relazione in cui gli edifici nodali assumono anche valore simbolico. Richiamando la logica strutturante della piazza, l'approccio è quello di riformulare il ruolo fondativo dello spazio pubblico, diventando il punto di partenza dei percorsi lungo i quali l'ambito di rigenerazione perde la sua geometria e si infiltra nella città.
La cellula abitativa (Fig.4), prendendo le misure e le regole del tessuto consolidato, è pensata come unità elementare modulare da comporre e articolare per dar vita a svariate forme aggregative che rispecchiano altrettante tipologie edilizie, reinterpretando la complessità della città, arricchendo il risultato finale di spazi semi-pubblici, corti e terrazze, e quindi raggiungendo la possibilità di una applicazione capillare e specifica rispetto ai diversi contesti analizzati.

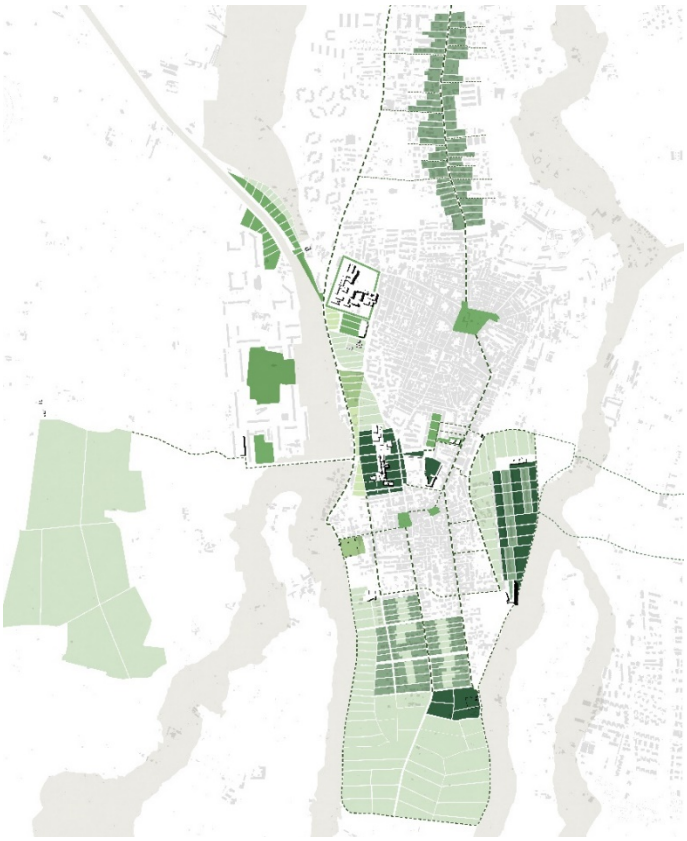


*Figura 2* | La rete degli spazi verdi rurali e urbani
Fonte: Bari, IV Municipio: tra identità locali e metropolizzazione, Tesi di laurea



*Figura 3* | La rete dello spazio pubblico aperto e a dominante costruita
Fonte: Bari, IV Municipio: tra identità locali e metropolizzazione, Tesi di laurea

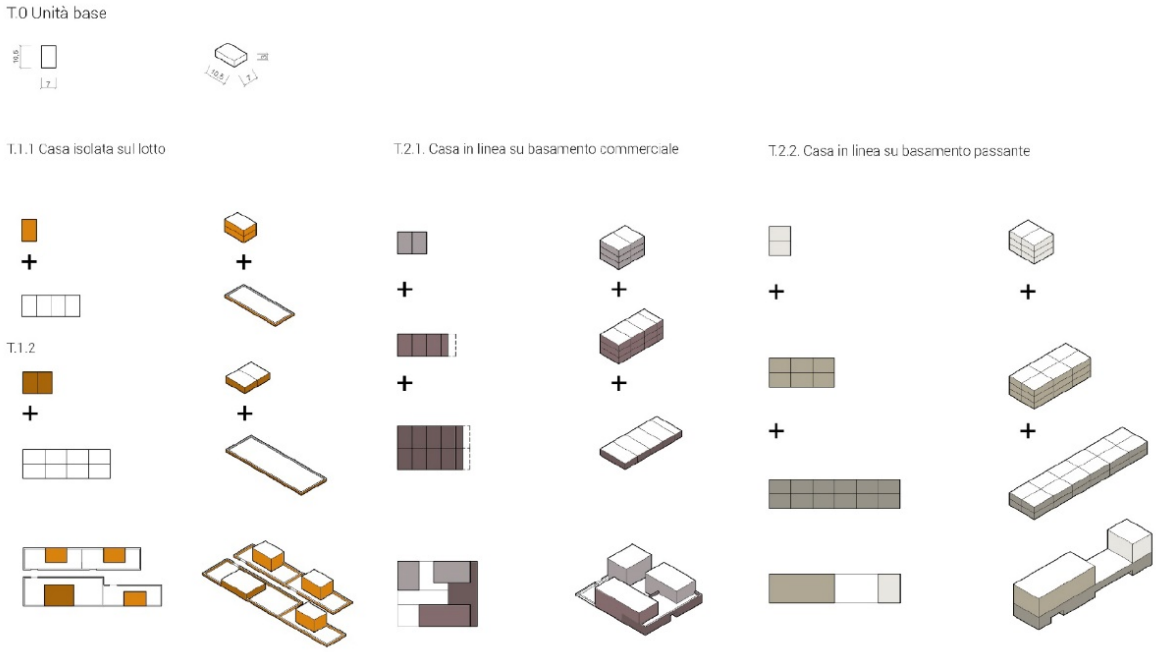



*Figura 4* | Le declinazioni del consolidamento dei tessuti attraverso l'articolazione di una cellula abitativa.
Fonte: Bari, IV Municipio: tra identità locali e metropolizzazione, Tesi di laurea

### 4.1 | Ripartire dalle pluralità del "periurbano"

Il paesaggio al margine sud di Ceglie del Campo, investito dai processi di urbanizzazione lungo le principali arterie viarie, nonostante l'alto valore paesaggistico del mosaico agricolo, è il luogo del progressivo passaggio dal tessuto storico compatto al tessuto discontinuo degli edifici in linea e ville unifamiliari.
Nella ridefinizione dei margini della città diffusa, si propone di non porre un limite tra la città e la campagna ma una fascia di mediazione che si componga secondo le regole riconosciute nel tessuto urbano e in quello rurale[7], generando svariate forme aggregative che rispecchiano altrettante tipologie edilizie. Le nuove forme dell'abitare abbracciano la consuetudine del luogo in cui si sviluppano adattandosi alle diverse esigenze della contemporaneità, il margine della dispersione diviene «il luogo delle trasformazioni della morfologia sociale della città e della creazione di nuovi stili di vita perché è il luogo in cui si sperimentano le nuove strategie individuali e familiari di organizzazione di tempo e spazio» (Martinotti, 1999).
L'intero paesaggio potrebbe essere ripensato rispetto alla capacità edificatoria ponendo l'obiettivo di dare completezza morfologica all'insediamento (Fig.5) e restituire a quella parte di campagna liberata dagli usi impropri, la densità propria delle aree agricole. L'operazione si propone di perseguire molteplici finalità: preservare i suoli agricoli di pregio, qualificare l'insediamento attraverso un impianto urbano riconoscibile, ottenere suoli da destinare a servizi e spazi di aggregazione, da attuare per fasi incrementali. Il meccanismo potrebbe avvalersi, inoltre, di un sistema volumetrico premiale con lo scopo di incentivare la realizzazione di residenze a basso consumo energetico, e la gestione consortile dei servizi di interesse collettivo.

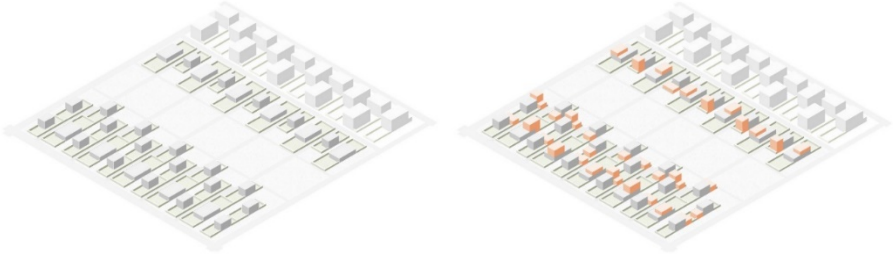


*Figura 5* | Densificazione progressiva nel rispetto dei caratteri del contesto locale.
Fonte: Bari, IV Municipio: tra identità locali e metropolizzazione, Tesi di laurea

[7] Nell'ambito del lavoro di tesi, la ricerca sui paesaggi urbani e rurali ha permesso di riconoscere l'importanza della trama perifluviale, una particolare disposizione e dimensione dei lotti agricoli, riscontrando allo stesso tempo che le misure fondiarie della trama perifluviale sono anche alla base delle regole aggregative del tessuto consolidato della città. L'intero territorio, urbano e rurale, di Ceglie risulta soggetto alla medesima "regola" imposta dalla struttura delle lame.

**4.2 | Significare per la prima volta i luoghi dell'abbandono attraverso flessibilità e innovazione**

Il margine ovest di Carbonara costituisce l'occasione per ripensare luoghi come l'incompiuto "Aldo Moro", rispondendo anzitutto all'esigenza di mettere in relazione gli oggetti in collisione nello spazio vuoto. Lo strumento che partecipa alla sistematizzazione degli elementi è lo spazio pubblico, affidando alla piazza di nuovo impianto il compito di configurare i luoghi di relazione e, ai percorsi che da essa si diramano, quello di insinuarsi nella città e negli edifici. L'idea è che un *passage* interno all'edificio "Aldo Moro" possa trasformare profondamente la concezione di spazio pubblico: il percorso centrale separa il corpo longitudinale in due blocchi, diviene pubblico e gemma, lungo tutta l'estensione dell'edificio, ulteriori spazi di aggregazione.

Il ruolo progettuale di collettore urbano dell'edificio porta con sé la necessità di riconoscere una *mixitè* di funzioni in modo da creare spazi per la comunità e attrarre al contempo nuovi fruitori dall'esterno. Le funzioni propriamente pubbliche si distribuiscono ai livelli più facilmente accessibili: il piano seminterrato, connesso all'esterno dal percorso che lo attraversa, si presta ad ospitare laboratori urbani e altre attività volte a valorizzare l'identità locale e i lavori tradizionali, il piano strada riguadagna il rapporto con la città, ristorando la sua vocazione pubblica fornendo servizi alle residenze e spazi culturali.

Le nuove esigenze e stili di vita contemporanei generano l'innovazione tipologica e incoraggiando la coabitazione e altre forme di collettività (Fig.6). Le soluzioni abitative proposte sono molteplici e diversificate per tipo di utenza, ma ciò non toglie la possibilità di dare ulteriore profondità alla coabitazione, accostando diversi modi del vivere comunitario come il *senior housing*, per l'alloggio di anziani autosufficienti desiderose di vivere in comunità, ad alloggi per *co-housing* e *social-housing*, mettendo comunque a disposizione dei diversi utenti spazi transitori polivalenti, utilizzabili per attività ricreative o per il lavoro.

Le soluzioni architettoniche proposte sono mirate, oltre che a migliorarne le qualità prestazionali e spaziali, a dotare l'edificio di una nuova *facies*, che nella memoria collettiva favorisca l'attribuzione di nuovi valori simbolici e culturali, dando nuova vita all'abbandono.

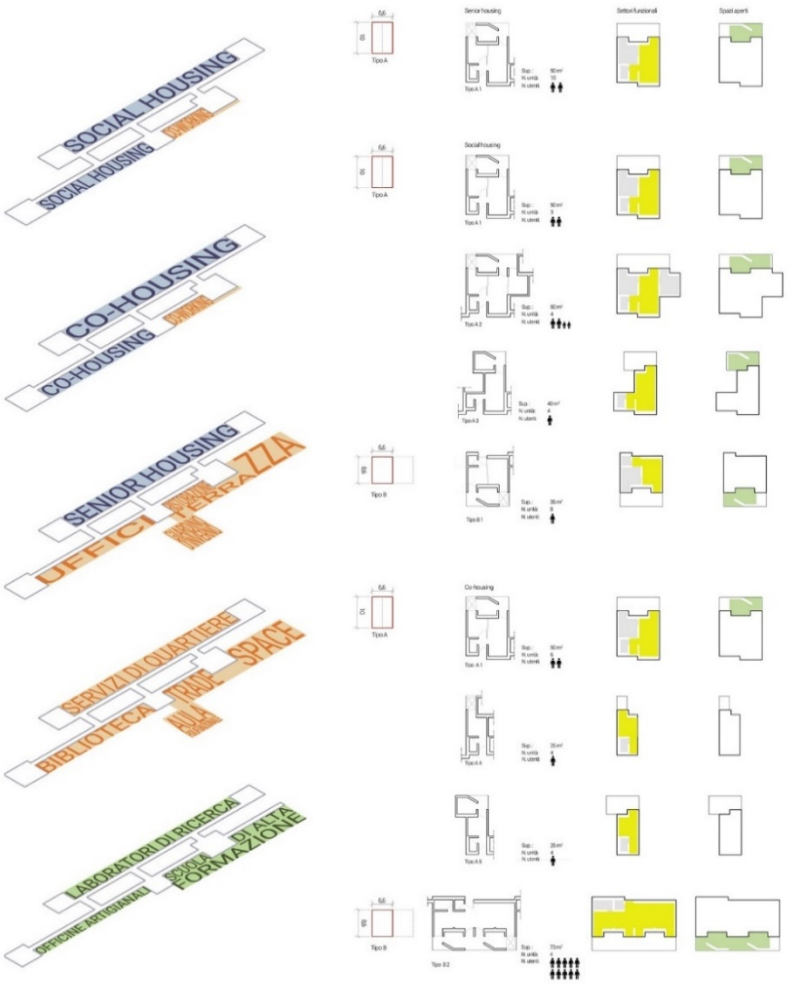



*Figura 6* | Nuove funzioni e tipologie residenziali per nuove esigenze urbane e abitative.
Fonte: Bari, IV Municipio: tra identità locali e metropolizzazione, Tesi di laurea

### 4.3 | Ridefinire strategie integrate per le grandi periferie pubbliche

Il quartiere S. Rita genera l'occasione di ripensare la periferia pubblica nella sua complessità attraverso strategie complementari che interessino l'insediamento nel suo insieme e i singoli edifici, per mezzo di azioni come la trasformazione morfologica e d'impianto, il progetto degli spazi tra i fabbricati, la loro riconfigurazione epidermica, senza tralasciare l'accessibilità dei luoghi.

Le trasformazioni necessitano di essere strutturali e strutturanti del nuovo volto del quartiere, avvalendosi all'occorrenza di operazioni di densificazione, demolizioni puntuali, trasformazioni interne degli immobili – accorpamenti, fusioni, frazionamento delle unità abitative –, nonché di azioni sull'involucro dell'edificio con il duplice beneficio di generare una nuova immagine dell'architettura e rendere abitabili i fronti, intervenendo effettivamente sulle superfici degli alloggi e creando spazi di mediazione tra la sfera pubblica e privata.

Il livello preliminare di intervento dovrebbe però riguardare il miglioramento dell'accessibilità, tradotto nell'individuazione di nuovi accessi strategici per ridurre l'isolamento del sistema; una volta avviato il processo di sistematizzazione delle parti, la vera occasione di rigenerazione è costituita dalla ridefinizione dell'attacco a terra degli edifici e del rapporto tra spazio edificato e vuoto, laddove la risorsa potenziale sta proprio nei caratteri di questo quartiere: la dimensione dilatata dello spazio aperto, la quantità di aree a standard mai realizzate e le superfici vuote dei piani pilotis. L'intervento sul paesaggio circostante permetterebbe di creare un nuovo dialogo tra il contesto e il quartiere.

Lavorando con i materiali che già caratterizzano questi luoghi, appare fondamentale creare una rete di spazi pubblici, che unitamente a micro-interventi architettonici e macro-politiche socioeconomiche possano partecipare a processi di rigenerazione dal basso, includendo dimensioni "altre" rispetto a quella prettamente urbana.

## 5 | Conclusioni

L'indagine presentata mette in luce come l'insieme delle esperienze ed esigenze di chi vive le periferie e delle conoscenze multidisciplinari – competenze comuni e specialistiche – collaborino al riconoscimento di risorse e criticità, che siano esse espresse o latenti. Nel caso specifico, vista la complessità del Municipio 4 e riconoscendo che le soluzioni formali presentate costituiscono solo uno degli scenari possibili, è proposto un sistema di spazi di relazione, siano essi aperti, a dominante verde o costruita, declinato in modo differente rispetto ai contesti sui quali agisce e capace di far dialogare le varie forme di periferia.

Le peculiarità riscontrate nelle realtà locali, quindi, diventano il punto di partenza per definire strategie specifiche e diversificate, radicate al contesto e che aggiungano il valore delle differenze all'intera immagine urbana.

Partire dalla qualità dell'ordinario presuppone l'osservazione delle dinamiche non solo territoriali ma anche urbane, affinché le specifiche risorse di questi territori possano entrare a far parte di una rete più ampia; attraverso interventi minimi di completamento, riduzione, densificazione e grandi azioni di riqualificazione ambientale, valorizzazione paesaggistica e miglioramento dell'accessibilità, le periferie potrebbero arrivare ad essere parti qualificate di città.

Lavorare sulle periferie richiede inoltre flessibilità di adattamento: al tessuto sociale, variabile ed eterogeno nella composizione e nelle esigenze; temporale, in modo da essere proiettato al futuro senza risultare mai obsoleto; evitando un disegno cristallizzato e definitivo delle regole del territorio; flessibilità anche di attuazione per parti del progetto senza comprometterne la visione d'insieme.

Per la natura "modulabile" dei materiali, attraverso la loro articolazione flessibile, si può mirare alla riappropriazione degli spazi collettivi, come primo obiettivo della risoluzione del disagio urbano, rispondendo poi, con la ritrovata complessità delle soluzioni, alle vecchie e nuove esigenze abitative.

**Attribuzioni**

La redazione della parte 1 è a cura di Angelastro C. e Sepe P.; la parte 2 è curata da Sepe P.; la parte 3 è curata da Rana A.; la parte 4 è curata da Rana A. e Sepe P.; la parte 5 è a cura di Angelastro C. e Rana A.

### Riferimenti bibliografici

Amendolara G.A., Camporeale S., Marcucci F., Paparusso O.G., Rana A., Sepe P., Spadaro O. (A.A. 2016-2017), *Bari, IV Municipio: tra identità locali e metropolizzazione*, Tesi di Laurea in Progettazione Urbanistica, Politecnico di Bari

Bellicini L., Ingersoll R. (2001), *Periferia italiana,* Meltemi, Roma

Calace F. (2018), a cura di, *Bari IV Municipio: patrimonio, paesaggio, spazio pubblico*, Adda, Bari

Calace F. (2012), *Criteri per la progettazione urbanistica. La sostenibilità alla prova,* Alinea, Firenze
De Cesaris A. (2015), "La periferia della città contemporanea. Le trasformazioni possibili", in De Cesaris A., Mandolesi D. (a cura di), *Rigenerare le aree periferiche. Ricerche e progetti per la città contemporanea,* Quodlibet, Macerata, pp 16-37
De Matteis F. (2012), "Il secondo progetto Metodologia e strategie della trasformazione per l'abitare pubblico" in Todaro B., De Matteis F. (a cura di), *Il secondo progetto. Interventi sull'abitare pubblico*, Prospettive, Roma, pp. 45-90
Di Giulio R. (2013), *Paesaggi periferici,* Quodlibet, Macerata
Donadieu P. (2008), "Paesaggio, urbanistica e agricoltura. Dalle logiche economiche alle logiche paesaggistiche urbane", in Baldeschi P., Poli D. (a cura di), *Contesti – Città Territori Progetti, Agricoltura e paesaggio,* All'insegna del giglio, Firenze, vol. 1, pp. 39-50
Druot F., Lacaton A., Vassal J.P. (2007), *Plus,* Editorial Gustavo Gili, Barcelona, p. 25.
Fatigato O. (2015), *"I grands ensembles*: una singolare plurale eredità", in BDC, n. 2, vol. 15, pp. 433-448
Gazzola A. (2008), *Intorno alla città: problemi delle periferie in Europa e in Italia*, Liguori, Napoli.
Gibelli M.C. (2005), "Forma della città e costi collettivi: l'insostenibile città dispersa", in *Archivio di studi urbani e regionali*, n. 83, p. 20
Grumbach P. (2005), "Rèparer la ville", in de Gravelaine F, Masboungi A. (eds.), *Règènèrer les grands ensembles.,* La Villette, Paris, pp. 40-42.
Ingersoll R. (2004), *Sprawltown. Cercando la città in periferia*, Meltemi, Roma
Lanzani A. (2003), *I paesaggi italiani*, Meltemi, Roma
Martinotti G. (1999), *La dimensione metropolitana,* Il Mulino, Bologna, p. 20
Magnier A., M. Morandi (2013), *Paesaggi in mutamento. L'approccio paesaggistico alla trasformazione della città europea*, F. Angeli, Milano
Mubi Brighenti A. (2010), "Periferie italiane" in R*assegna Italiana di Sociologia*, n. 3, luglio-settembre, pp. 511-518.
Reale L. (2012), "Dalla rimozione alla rigenerazione. Strategie di recupero dell'edilizia residenziale pubblica in Europa", in Todaro B., De Matteis F. (a cura di), *Il secondo progetto. Interventi sull'abitare pubblico*, Prospettive, Roma, pp. 92-103
Secchi B., *Città moderna, città contemporanea e loro futuri*, in Dematteis G., Indovina F., Magnaghi A., Piroddi E., Scandurra E., Secchi B. (1999), *I futuri della città Tesi a confronto*, F. Angeli, Milano, pp. 41-68
Viganò P. (1999), *La città elementare,* Skira, Milano
Wacquant, L. (2007), *Territorial Stigmatization in the Age of Advanced Marginality*, in Thesis Eleven, 91

**Riconoscimenti**
Ci sembra opportuno e doveroso ringraziare la prof. Francesca Calace, per averci guidate nel percorso di ricerca e indagine metodologica sulla realtà territoriale di Bari e del Municipio 4 nel percorso accademico e *post-lauream*, la prof. Anna Bruna Menghini per la stimolante riflessione progettuale sui temi della città nell'ambito del Laboratorio di Laurea "*Bari, IV Municipio: tra identità locali e metropolizzazione"* presso il DICAR del Politecnico di Bari.

**Copyright**
Le elaborazioni grafiche sono coperte da copyright, in quanto contenute nel lavoro di tesi di Amendolara G.A., Camporeale S., Marcucci F., Paparusso O.G., Rana A., Sepe P., Spadaro O. in Progettazione urbanistica presso la Facoltà di Architettura di Bari, Dipartimento ICAR, anno accademico 2016/2017 dal titolo *Bari, IV Municipio: tra identità locali e metropolizzazione*, relatrice Calace F., correlatrici Menghini A.B. e Belli Pasqua R.

# Il sapere abitante per la riqualificazione energetica del patrimonio residenziale pubblico: conoscere e coinvolgere gli inquilini a supporto del processo decisionale

**Federica Rotondo**
Politecnico di Milano
DAStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani
LabSimUrb - Laboratorio di Simulazione Urbana "Fausto Curti"
Email: *federica.rotondo@mail.polimi.it*

**Giuseppe Salvia**
Politecnico di Milano
Email: *giuseppe.salvia@polimi.it*

**Eugenio Morello**
Politecnico di Milano
Email: *eugenio.morello@polimi.it*

**Abstract**
Il contributo intende analizzare criticamente il divario rilevato tra il potenziale benefico ambientale generabile tramite le misure di risparmio energetico introdotte in un contesto di edilizia pubblica e l'effettivo impatto risultante dalle pratiche d'uso degli abitanti. Nell'ambito del progetto EnerPOP (Polisocial Award, 2017), l'indagine del caso studio di Feltrinelli 16 assume uno sguardo retrospettivo al processo di riqualificazione energetica e alla rete di relazioni tra gli attori coinvolti, prestando particolare attenzione al grado d'inclusione dell'esperienza abitante all'interno del processo. La metodologia adottata si rivolge alla relazione tra gli stili di vita degli abitanti e il sapere tecnico di cui gli esperti decisori dispongono, strutturandosi attorno a un approccio duplice che include interviste semi-strutturate agli inquilini e agli attori coinvolti nel processo in parallelo a osservazioni partecipate in fase di svolgimento delle attività. I risultati raccolti ci permettono di evidenziare alcuni aspetti cruciali con riferimento al sistema organizzativo e gestionale esistente del patrimonio abitativo pubblico. Si constata la mancanza di coordinamento tra gli attori e di considerazione degli utilizzatori finali che, a loro volta, sono caratterizzati da un grande mix di culturale e dall'adozione di forme diversificate di regolazione del comfort termico in casa. Alcune linee guida sono proposte a supporto della definizione di politiche energetiche e abitative nei contesti abitativi pubblici, nella direzione di un sistema di gestione collaborativo e iterativo.

**Parole chiave:** housing, energy, inclusive processes

## 1 | Introduzione

Di fronte agli obiettivi di sviluppo sostenibile individuati a livello comunitario nell'ambito dell'Agenda 2030, la città di Milano si dota di agende politiche che associano temi di riqualificazione energetica del patrimonio pubblico e di accompagnamento sociale degli abitanti. Nel Piano d'Azione per l'Energia Sostenibile (PAES)[1], la pubblica amministrazione milanese esprime la volontà di affermarsi come guida per diffondere buone pratiche di efficientamento energetico e, a tal fine, propone alcuni progetti pilota[2] nei contesti SAP (Servizi Abitativi Pubblici)[3] di sua proprietà[4]. Tale filone si affianca alla pianificazione ed esecuzione d'interventi integrati di riqualificazione energetica che includono l'implementazione globale dei

[1] Il PAES del Comune di Milano, approvato con Delibera di Consiglio Comunale n. 43 del 13/12/2018, è il documento di pianificazione e programmazione delle politiche per la riduzione delle emissioni gas serra che l'amministrazione comunale si è impegnata a predisporre nell'ambito dell'iniziativa Patto dei Sindaci (Covenant of Majors) della Commissione Europea.
[2] Nello specifico, i progetti pilota beneficiano di fondi europei e comprendono: Feltrinelli 16 e San Bernardo 48-50 (progetto EU-GUGLE); San Bernardo 29 (progetto Sharing Cities).
[3] La L.r. 8 luglio 2016, n.16 Disciplina regionale dei servizi abitativi sancisce il passaggio da ERP (edilizia residenziale pubblica) e ERS (edilizia residenziale sociale) a SAP (Servizi Abitativi Pubblici) a SAS (Servizi Abitativi Sociali).
[4] Il patrimonio pubblico a Milano è ripartito tra le proprietà del Comune di Milano e quelle dell'Azienda Lombarda Edilizia Residenziale (ALER)

sistemi edificio-impianto. In effetti, il Comune di Milano destina per interventi di manutenzione straordinaria sul patrimonio di sua proprietà circa 160 milioni, di cui ben il 55% per lavori di efficientamento energetico[5].
Il patrimonio pubblico milanese conta ad oggi 66000 unità abitative, di cui circa 30000 di proprietà del Comune di Milano e gestite da Metropolitane Milanese Spa (MM)[6]. All'interno del patrimonio pubblico gestito da MM risiedono circa 50000 abitanti in corrispondenza di 25 000 nuclei familiari. Tra questi, si constata una quota rilevante di residenti in età avanzata rispetto alla media milanese, con il 31% ricadente in fascia 45-65 e il 33% sopra i 65 anni d'età. La percentuale di stranieri sul totale della popolazione residente nel patrimonio pubblico MM (circa 17%) risulta invece di poco inferiore al valore riscontrabile su territorio milanese (19%)[7]. In questo quadro, il patrimonio da efficientare risulta consistente: ad oggi solamente il 30% della totalità degli edifici pubblici gestiti da MM sono stati ristrutturati e ben il 73% dell'intero patrimonio richiede interventi manutentivi necessari[8].
L'indagine di seguito presentata si rivolge al ruolo assunto dagli abitanti nel processo di riqualificazione energetica del patrimonio pubblico, con attenzione specifica alle strategie d'interazione e agli strumenti di comunicazione adottati tra gli inquilini e gli altri attori inclusi nel processo (proprietario, gestore, istituzioni del terzo settore, etc.). Il metodo impiegato include la raccolta di dati primari in situ e il confronto degli elementi chiave emersi dalle interviste agli abitanti e agli altri attori coinvolti. Gli esiti raggiunti si rivolgono alle autorità locali e ai fornitori di servizi abitativi, con il fine di arricchire la riflessione attorno al sistema gestionale attuale degli interventi di efficientamento energetico del patrimonio SAP milanese. Il contributo include la definizione linee guida per l'implementazione di misure di gestione dell'immobile e di accompagnamento sociale, capaci di tenere conto di una conoscenza integrata e omnicomprensiva nelle diverse fasi d'intervento e monitoraggio delle operazioni di efficientamento.

## 2 | Gap energetico e conoscitivo

L'*energy efficiency gap* è definita come la discrepanza rilevata tra i consumi predetti a valle degli interventi di riqualificazione e i consumi effettivi legati alle pratiche degli abitanti in fase d'uso (Hong, 2017). Alcuni studi rilevano come tale discrepanza possa acuirsi in particolare nei contesti abitativi di proprietà pubblica, in cui convivono persone di età e provenienza etnica varia in corrispondenza di stili di vita tra di loro largamente differenti. Lo stato della ricerca attuale tende a porre l'attenzione verso aspetti tecnici di ottimizzazione energetica, focalizzandosi su diagnosi socio-tecniche degli edifici a valle degli interventi (Rinaldi, 2018; Ortiz, 2018) e semplificando eccessivamente le pratiche degli utilizzatori entro parametri meramente quantitativi (numero di occupanti, orari di occupazione dell'appartamento, temperatura operativa, etc.) (Hong, 2017; Ben and Steemers, 2017). Solo pochi studi considerano aspetti più latenti e non direttamente misurabili come le attitudini delle persone, le loro preferenze e le norme sociali (Ortiz, 2018; Rinaldi, 2018) o ad aspetti organizzativi e gestionali del processo (Gianfrate, 2017).
In questo contesto, l'ipotesi principale di questa ricerca è che la discrepanza tra risparmi energetici previsti e pratiche d'uso nei contesti di edilizia pubblica sia legata in maniera significativa alle strategie d'interazione e agli strumenti di comunicazione adottati tra gli inquilini che risiedono negli appartamenti efficientati e gli altri attori che intervengono nelle diverse fasi del processo di riqualificazione. Tali questioni chiamano in gioco un'ampia varietà di attori che gestiscono, presiedono, possiedono e abitano tale patrimonio e una diversità di strumenti d'interazione tra i diversi attori da attivare nel corso del processo di definizione, realizzazione e monitoraggio degli interventi.

## 3 | L'approccio e il caso di studio Feltrinelli 16

Feltrinelli 16 è un edificio residenziale pubblico di proprietà comunale e gestito da MM, localizzato a sud-est della periferia milanese. Lo stabile ha recentemente subito interventi di riqualificazione energetica, nell'ambito di una più ampia politica pubblica lanciata dal PAES con l'obiettivo di rinnovare il patrimonio pubblico esistente a Milano. Il comune nel 2014 seleziona Feltrinelli 16 come progetto pilota per implementare nuove misure di efficientamento energetico (l'isolamento esterno, i pannelli fotovoltaici, gli impianti di ventilazione meccanica e i dispositivi cronotermostati). Al termine dei lavori avvenuti in

[5] Lavori che vedono l'inizio tra dicembre 2016 e novembre 2018, in accordo con "Le case popolari di Milano: focus di gestione e piano degli interventi 2017" (2017).
[6] Dal primo dicembre 2014 Metropolitana Milana SpA (MM) ha preso in carico la gestione del patrimonio pubblico di proprietà del Comune di Milano, in precedenza affidata all'ALER.
[7] Le fonti dei dati includono: Istat 2017, per i dati relativi alla popolazione residente nel Comune di Milano; Campagna Anagrafe MM 2017, per i dati relativi alla popolazione residente a Feltrinelli 16.
[8] "Le case popolari di Milano: focus di gestione e piano degli interventi 2017" (2017).

assenza degli inquilini e dell'ingresso di 150 nuovi nuclei familiari, le attività di monitoraggio degli anni seguenti rilevano che i consumi energetici non corrispondono al risparmio energetico previsto, lasciando così emergere il rischio di vanificare le risorse investite. In questo contesto, il progetto EnerPOP intende indagare i fattori tecnici e sociali che possano contribuire alla discrepanza rilevata tra risparmi energetici previsti ed effettivi[9].
Lo stabile di via Feltrinelli 16 è costituito da due blocchi longitudinali di circa 100 m l'uno, 4 piani fuori terra per un totale di 154 appartamenti. Ad oggi, la quasi totalità degli alloggi è abitata da fasce d'età e da origini etniche diverse tra loro che determinano, nel complesso, una composizione socio-demografica univoca rispetto al contesto milanese. A Feltrinelli 16 vivono circa 500 persone per un totale di 153 nuclei familiari. Il 27% dei residenti non supera i 14 anni di età (popolazione particolarmente giovane rispetto alla media della popolazione residente nei contesti SAP su tutto il territorio comunale) e solo il 5% ha più di 65 anni (contro il 33% su scala comunale). Il 53% dei residenti è di origine straniera (il doppio rispetto alla media comunale che si attesta al 22%) e vede la compresenza di più di 30 nazionalità diverse.
L'elaborato adotta un approccio duplice. Un primo approccio prende le mosse dall'abitante-utilizzatore per comprendere la conoscenza privilegiata di cui dispone circa le pratiche quotidiane di adattamento del comfort termico, l'accesso alle informazioni e ai consigli di risparmio energetico. Un secondo approccio si concentra sul sapere tecnico degli attori-esperti inclusi nel processo per indagarne il ruolo giocato nelle diverse fasi, le relazioni con gli altri attori e con gli abitanti. L'indagine sul campo si compone di momenti d'interazione tramite interviste a inquilini e attori locali che si alternano a momenti di osservazione partecipata nelle attività di progetto EnerPOP (focus group, eventi, incontri informali, ecc.)

## 4 | Sapere d'uso e sapere esperto

A seguito dei risultati ottenuti è possibile individuare alcuni filoni tematici principali che ruotano attorno alle relazioni tra gli attori-esperti e le fasi della riqualificazione energetica e ai modi d'interazione tra attori esterni e inquilini.

### 4.1 | Relazioni tra gli attori e le fasi del processo

Nel processo di riqualificazione energetica di Feltrinelli 16 emerge come la redistribuzione dei ruoli e delle responsabilità tra gli attori non sia chiaramente definita né condivisa. Le relazioni tra i gruppi di attori coinvolti sono il risultato della convivenza tra interessi e attese non sempre coincidenti. Come mostrato in figura 1 le priorità d'intervento sul patrimonio pubblico esistente sono definite dall'amministrazione comunale in funzione di ragioni puramente emergenziali (legate sostanzialmente a questioni di sicurezza o di salute) e in assenza di un quadro programmatorio preciso di riferimento da parte dell'ente.
In effetti, l'intervento di riqualificazione energetica sembra essere correlato con lo stato di manutenzione complessivo dei complessi residenziali, includendo cioè anche questioni non strettamente inerenti il miglioramento della performance energetica dell'edificio. Questo è il caso di Feltrinelli 16, il cui intervento è mosso inizialmente da una questione annosa legata alla presenza di amianto nello stabile. Spetta inoltre al Comune la ricerca degli stanziamenti per la realizzazione degli interventi, generalmente tramite risorse economiche comunali e, in casi eccezionali, con fondi regionali o comunitari. La fase progettuale vera e propria passa poi generalmente alla responsabilità dell'ente gestore (MM). Fanno eccezione i casi di progetti finanziati da fondi regionali e comunitari dove la fase di progettazione torna ad essere in carico all'ente proprietario, affiancato generalmente da attori esterni, quali enti di consulenza pubblici e privati. Questo è anche il caso di Feltrinelli 16 in cui l'università collabora con l'ente proprietario sia in fase preventiva, per la parte riguardante gli interventi prettamente tecnici, sia in fase successiva di monitoraggio per l'accompagnamento sociale.
In tale contesto, una fase di accompagnamento sociale degli inquilini si verifica solo nei casi di interventi di manutenzione straordinaria che richiedono l'assenza degli stessi in fase di realizzazione (si parla di "mobilità forzosa"). A Feltrinelli 16 due diverse cooperative sociali intervengono in supporto all'ente gestore e in risposta a un bando della pubblica amministrazione in fase di accompagnamento all'uscita degli inquilini e all'ingresso dei nuovi nuclei. In questi casi sembrano presentarsi alcune problematiche legate, per esempio, al periodo limitato di permanenza in loco da parte di tali cooperative e alla capacità

[9] I partner del progetto includono: il Comune di Milano, ente proprietario; Metropolitana Milanese SpA (MM), ente gestore; il Comitato Inquilini "Feltrinelli 16" (CdI); Unareti SpA, ente erogatore di energia; l'Agenzia Mobilità Ambiente e Territorio (AMAT) e Legambiente (LA).

effettiva di tali iniziative di attivare soluzioni durevoli nel tempo in grado di funzionare autonomamente e perpetuare meccanismi relazionali e collaborativi virtuosi tra le autorità pubbliche e gli abitanti.
Infine, il monitoraggio degli interventi si affianca, di fatto, all'attività di gestione ordinaria di MM, che conduce verifiche e controlli di vario genere sul patrimonio riqualificato e non solo. Nelle attività di controllo e ricognizione, un ruolo centrale sembra essere assunto dal Comitato degli Inquilini di Feltrinelli 16 che svolge su base volontaria, da un lato, attività di portierato e socializzazione e si ritrova, dall'altro, a rispondere di questioni tecniche relative al funzionamento degli impianti o ad intercedere tra l'inquilino, il gestore MM e il proprietario dell'immobile. Tuttavia, sembra che il Comitato Inquilini mostri alcune difficoltà nella promozione di azioni che coinvolgano e sensibilizzino gli abitanti verso progetti di interesse comune, in assenza di strumenti adeguati e di un dialogo efficace tra il Comitato e gli enti esterni (come MM, l'amministrazione comunale o le associazioni locali).

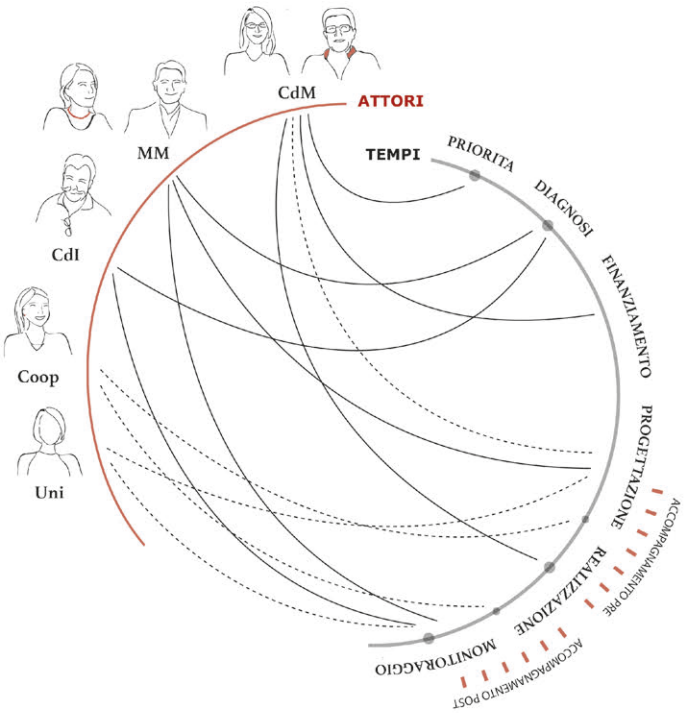



*Figura 1* | Relazioni tra le fasi del processo di riqualificazione energetica e gli attori coinvolti (Cdm-Comune di Milano, MM-Metropolitane milanesi, CdI-Comitato degli Inquilini, Coop-Cooperativa; Uni-Università). Fonte: elaborazione degli autori.

### 4.2 | Relazioni con gli inquilini e modi d'interazione

Ad oggi, i momenti di coinvolgimento degli inquilini nel processo di riqualificazione energetica SAP sembrano essere sporadici e non internamente capitalizzati. In effetti, si riscontra attualmente una scarsa consapevolezza da parte degli inquilini rispetto agli interventi realizzati e ai benefici ad essi annessi, alle buone pratiche e alle modalità d'uso di dispostivi di rinfrescamento e riscaldamento dell'alloggio. Le informazioni circa l'uso degli dei dispositivi di termoregolazione e i consigli energetici attualmente disponibili per gli inquilini di Feltrinelli 16 sono proposti per lo più sotto forma di guide d'uso e regolamenti di condominio (figura 2). Tali materiali, per lo più testuali, sembrano risultare inefficaci nelle loro intenzioni per la difficile reperibilità e comprensibilità che li caratterizza, in un contesto che vede la convivenza di culture ed età molto diverse. In caso di guasti e malfunzionamenti in casa, gli inquilini sono scoraggiati dal riferirsi in maniera diretta al gestore dell'immobile e fanno generalmente ricorso a soluzioni di riparazione autonoma o al Comitato Inquilini presente in loco.
Una "Guida all'abitare" è stata elaborata dalla cooperativa sociale "Officina dell'abitare" nel 2014, consegnata insieme al contratto di affitto all'ingresso dei nuovi inquilini. Tale materiale sembra essere stato messo a disposizione presso lo spazio portineria durante il primo anno di vita dello stabile rinnovato, per essere poi, negli anni successivi, riposto in cantina. Inoltre, all'arrivo della cooperativa, l'ente proprietario sembra aver consegnato a quest'ultima le informazioni socio-demografiche sui futuri inquilini senza tuttavia riferire alcuna indicazione circa gli aspetti tecnici dell'edificio riqualificato e i consigli per l'uso dei dispositivi termoregolatori presenti. Di conseguenza, le guide all'abitare elaborate dalla cooperativa contengono informazioni generali e standardizzate in merito a buone pratiche per il risparmio energetico

in casa, che tuttavia non tengono in considerazione le condizioni specifiche e gli impianti innovativi di Feltrinelli 16.
Per quanto riguarda indicazioni specifiche circa l'uso di dispositivi di regolazione della temperatura presenti negli alloggi, si riscontra unicamente la presenza di un foglio illustrativo fornito agli inquilini all'ingresso in casa, insieme al contratto d'affitto. Nella maggioranza dei casi, tale documento risulta disperso, in quanto considerato di difficile interpretazione, o di dubbia esistenza. Oltre a queste informazioni, eventuali malfunzionamenti in casa possono essere segnalati tramite un numero verde gestito da MM, o recandosi presso una delle sedi territoriali del gestore, che funziona tramite una logica di assegnazione codice per ogni segnalazione ricevuta. Il ricorso al numero verde sembra di fatto meno immediato per gli inquilini, che optano per scelte alternative quali il ricorso a forme di riparazione autonome o la richiesta di supporto al Comitato in loco.

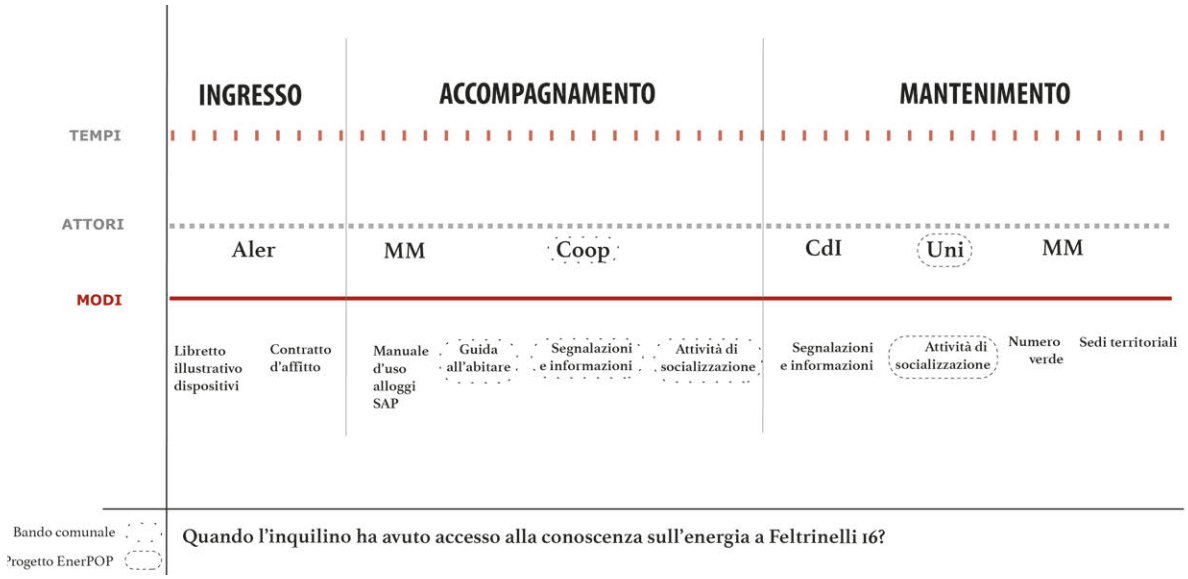



*Figura 2* | Modi d'interazione tra gli attori e gli inquilini nelle diverse fasi d'ingresso, accompagnamento e mantenimento in merito alle informazioni energetiche, buone pratiche e supporto a Feltrinelli 16. Fonte: elaborazione degli autori.

## 5 | Implicazioni per le politiche energetiche e abitative

Di seguito sono avanzate alcune considerazioni conclusive per un rinnovamento della prassi consolidata nel campo delle politiche energetiche e abitative, espresse sotto forma di raccomandazioni e linee guida. I risultati sopra riportati rilevano la necessità di oltrepassare un approccio meramente tecnocentrico nel campo della riqualificazione energetica del patrimonio pubblico, approccio che rischia di produrre effetti controproducenti e contrari a quelli desiderati (*rebond effect*). È necessario integrare la questione comportamentale all'interno di una più classica dimensione tecnica non solo in fase di progettazione ma anche, e soprattutto, in fase di monitoraggio degli interventi.
Ad oggi si riscontra una frattura evidente di carattere relazionale e comunicativo tra l'esperienza effettiva degli inquilini e il processo decisionale; quest'ultimo non include questioni relative alle differenze di pratiche termiche, di stili di vita e culture dei diversi contesti. Tale scollamento si lega in parte ad alcune discrepanze interne tra i settori amministrativi e gestionali che mostrano una mancanza di coordinamento e una tendenza alla deresponsabilizzazione da parte delle istituzioni. Si rilevano contestualmente impegni di spesa considerevoli in interventi di manutenzione straordinaria verso il risparmio energetico ma una carenza di risorse investite in fase di mantenimento nella creazione di relazioni con i fruitori dei servizi che sono erogati. Sembra mancare una cabina di regia alla base dell'intero processo che metta a sistema i diversi interessi coinvolti e che funga da congiunzione tra i diversi passaggi di progettazione e mantenimento degli interventi realizzati, con un'attenzione particolare posta verso i primi fruitori dei benefici apportati.
Importanti implicazioni degli esiti raggiunti si riversano a livello delle politiche abitative e sociali inerenti il sistema di gestione e mantenimento del patrimonio pubblico. In questo si richiama l'attenzione (e la responsabilità) della complessa rete di attori (e relazioni) verso un modello di gestione collaborativo del patrimonio pubblico, in grado d'integrare le pratiche termiche e il sapere d'uso degli abitanti. Nell'ottica di preservare le risorse economiche investite nella riqualificazione energetica del patrimonio abitativo pubblico, si ritiene strategico intervenire al livello della fase di monitoraggio, da intendersi non solo come

momento meramente tecnico-quantitativo di verifica degli esiti attesi ma come parte integrante del progetto stesso. Si ritiene fondamentale prevedere un accompagnamento sociale dei nuovi abitanti, al loro ingresso e in fase preliminare d'uso, che tenga conto delle pratiche termiche effettive in corrispondenza della varietà etnica e anagrafica presente. Un processo più inclusivo risulta pertanto necessario tramite l'integrazione di attività di partecipazione e condivisione e la predisposizione di canali di comunicazione diversificati che considerino la varietà di età, di culture e stili di vita dei contesti SAP. Un sistema gestionale che si basi dunque su un processo iterativo che prevede momenti d'interazione dinamica tra abitanti-utilizzatori e progettisti-esperti tramite attività differenziate (di formazione e verifica, di comunicazione da parte di esperti agli abitanti circa gli interventi, l'uso dei dispositivi e delle buone pratiche al risparmio energetico, di sensibilizzazione e responsabilizzazione degli inquilini verso i temi ambientali tramite la promozione di attività di incontro e socializzazione, ecc.).
In questo, l'ente pubblico ricopre un ruolo centrale nell'assumere la regia del processo di riqualificazione energetica, con particolare attenzione alla definizione degli obiettivi, al coordinamento interno tra gli attori che intervengono a diverso titolo e alla coerenza tra le diverse fasi del processo. All'interno di tale quadro, l'ente gestore ricopre una posizione cruciale al livello della comunicazione del progetto e della valutazione della rete di relazioni e pratiche esistenti, lavorando in maniera coordinata con una squadra di persone specializzate negli aspetti comunicativi e sociali. Infine, si ritiene essenziale il pieno riconoscimento da parte dell'autorità pubblica del ruolo svolto dal Comitato Inquilini all'interno del più ampio sistema di gestione (non solo tecnica ma anche sociale). In quest'ottica si richiama dunque l'attenzione verso la predisposizione di strumenti d'interazione e scambio (tavoli di lavoro, incontri informali, percorsi di formazione…) tra gli attori-esperti e la rete di attori esistenti sul territorio che già assumono un ruolo di "ricettore privilegiato" di informazioni tecniche e sociali.

**Attribuzioni**

Il testo è redatto da Federica Rotondo, nell'ambito della tesi di laurea magistrale e del progetto EnerPOP, e revisionato da Giuseppe Salvia, co-relatore della tesi e proponente del progetto, e Eugenio Morello, relatore della tesi e project manager del progetto.

**Riferimenti bibliografici**


Ben H. e Steemers K. (2017), "Tailoring domestic retrofit by incorporating occupant behavior", in *Energy Procedia*, vol. 122, pp. 427-432.

Gianfrate V., Piccardo C., Longo D. e Giachetta A. (2017), "Rethinking social housing:behavioural patterns and technological innovations", in *Sustainable Cities and Society*, vol. 33, pp. 102-112 .

Hong T., Yan D., D'Oca S. e Chen C. (2017), "Ten questions concerning occupant behaviour in buildings: the big picture", in *Building and Environment*, vol. 114, pp. 518-530.

Rinaldi A., Schweiker M. e Iannone F. (2018), "On uses of energy in buildings: extracting influencing factors of occupant behaviour by means of a questionnaire survey", in *Energy and Buildings*, vol. 168, pp. 298-308.

Ortiz M.A. e Bluyssen P.M. (2018), "Proof-of-concept of a questionnaire to understand occupants' comfort and energy behaviours: first results on home occupant archetypes", in *Building and Environment*, vol. 134, pp. 47-58.


**Ringraziamenti**


La ricerca è stata svolta tramite la consultazione di dati tecnici, documenti ufficiali, visite sul campo e interviste a partner del progetto EnerPOP e agli inquilini di Feltrinelli 16. Si ringraziano in particolare Costanza Cazzaniga e Maurizio Bellani di MM per i dati forniti, Silvia Bardeschi e Fabrizio Manzoni del Comune di Milano, Alice Beverlej della cooperativa Officina dell'Abitare, Dario Castelfranco del Comitato Inquilini e gli inquilini di via Feltrinelli 16 per le interviste.

# Povertà energetica ed edilizia residenziale pubblica. Possibili azioni per nuove politiche abitative a partire dal ruolo attivo degli utenti

**Angela Santangelo**
Alma Mater Studiorum – Università di Bologna
CIRI-EC – Centro Interdipartimentale di Ricerca Industriale Edilizia e Costruzioni
Email: *angela.santangelo@unibo.it*

**Abstract**
L'efficienza energetica attraverso la riqualificazione degli edifici e la rigenerazione urbana può essere considerata tra le sfide più importanti del presente. L'obsolescenza e la scarsa qualità energetica delle abitazioni esistenti, insieme ai costi energetici elevati, sono tra le principali questioni da affrontare per mitigare la povertà energetica. Nel contesto dell'edilizia residenziale pubblica, la drastica riduzione dei finanziamenti pubblici e il progressivo disinteresse dello Stato per le politiche abitative hanno contribuito a limitare il campo di azione delle Aziende Casa, che si ritrovano oggi a gestire un patrimonio inadeguato rispetto alle esigenze. Gli alloggi sfuggiti ai processi di alienazione sono accessibili esclusivamente a nuclei famigliari a basso reddito; l'esiguità dei canoni di affitto rende difficile la rigenerazione del patrimonio esistente e pone problemi di equità tra famiglie che si trovano nelle medesime condizioni di disagio abitativo e povertà energetica. L'obiettivo generale della ricerca è quello di contribuire alla discussione sulle strategie da adottare per contrastare la povertà energetica negli ambiti ERP. L'obiettivo specifico è quello di far emergere l'importanza del comportamento degli occupanti sulle politiche e le pratiche per aumentare l'efficienza energetica degli edifici. L'intento è quello di esplicitare il ruolo degli utenti, al momento raramente presi in considerazione nella definizione delle misure da adottare per la riqualificazione energetica degli edifici, e di suggerire azioni per mitigare la povertà energetica attraverso l'attivazione degli utenti come attori del processo piuttosto che come target passivo degli interventi.

**Parole chiave:** housing, energy, urban regeneration

## 1 | Una introduzione sulla povertà energetica

Nonostante il fenomeno della povertà energetica[1] sia analizzato da decenni in alcuni paesi europei – tra cui il Regno Unito – e sia oggetto di politiche energetiche nell'Unione Europea da almeno un decennio, a livello europeo siamo in assenza non solo di una definizione univoca, ma di indicatori per misurarla validi nei diversi paesi. Una definizione a livello UE di povertà energetica o di consumatori vulnerabili è stata deliberatamente evitata a causa delle difficoltà di identificare un concetto adattabile a tutti i contesti nazionali esistenti (Bouzarovski, 2018). Paesi diversi richiedono diversi mix di politiche e misure per affrontare la povertà energetica. Tuttavia, la mancanza di una definizione comune è stata anche identificata in letteratura come la causa fondamentale delle misure insufficienti adottate fino ad oggi e il principale ostacolo a più coerenti azioni dell'UE (Thomson et al., 2016).

Secondo Housing Europe (Pittini et al., 2017), quasi una famiglia su 10 nell'Unione Europea non è in grado di riscaldare la propria casa adeguatamente. Mentre la proporzione di famiglie in situazioni di povertà energetica in Europa risulta relativamente stabile, vi sono variazioni significative sia tra Paesi – con livelli più alti di povertà energetica nei Paesi del sud-est Europa – che tra famiglie in affitto in alloggi pubblici/ sociali, a canone libero o in case di proprietà, con una concentrazione più elevata nel *social housing* che riflette il target di allocazione rappresentato da famiglie a basso reddito.

Nel contesto italiano, la Strategia Energetica Nazionale (SEN) del 2017 considera la povertà energetica quale difficoltà di acquistare un paniere minimo di beni e servizi energetici, ovvero alternativamente, in un'accezione di vulnerabilità energetica, quando l'accesso ai servizi energetici implica una distrazione di risorse (in termini di spesa o di reddito) superiore a un livello socialmente accettabile. Questa definizione inquadra il problema in un'ottica multidimensionale (Enea, 2018), prescindendo dal solo riscaldamento domestico e identificando una condizione molto più complessa in cui si prova ad elaborare a una serie di strategie efficaci, che riguardano non soltanto altri usi energetici domestici, ma anche i trasporti e, più in generale, la vita sociale di diversi segmenti della popolazione.

[1] Il termine italiano corrisponde a due diversi termini in inglese: *energy poverty* e *fuel poverty*. Per approfondire gli elementi in comune e le differenze tra i due si rimanda a (Thomson et al., 2016).

Un numero crescente di studi ed iniziative[2] a livello internazionale si concentra sulle componenti multidimensionali e multidisciplinari del fenomeno (tra i numerosi si citano: OpenExp, 2019; Dubois, Meier 2016; Faiella, Lavecchia, 2014; Bollino, Botti, 2017).
Il contributo proposto parte dall'analisi della letteratura esistente, per arrivare alla formulazione di alcune misure che consentono di strutturare nuove politiche abitative che vanno nella direzione della casa come bene d'uso e servizio (Caudo, Sebastianelli, 2007; Bronzini, 2014; Bricocoli, 2017), dove gli utenti sono coinvolti con un ruolo attivo nei processi di riqualificazione energetica dell'esistente in un'ottica di mitigazione della povertà energetica.

### 1.1 | Alcune considerazioni sulla riqualificazione energetica del patrimonio abitativo pubblico

Gli interventi di riqualificazione del patrimonio residenziale pubblico volti all'efficientamento energetico realizzati in Italia nell'ultimo decennio sono stati sostanzialmente mossi da due fattori: ridurre i costi legati alla manutenzione ordinaria degli impianti e contribuire alla soglia di riduzione dei consumi energetici fissata a livello europeo e nazionale per non incorrere in sanzioni (Santangelo, Tondelli, 2017). Ridurre i consumi energetici delle famiglie per mitigare la povertà energetica non è dunque tra le esplicite priorità delle Aziende Casa, le quali sono impegnate da decenni nella gestione di un patrimonio abitativo strategico ma spesso obsoleto, che ha visto il progressivo disinteresse delle politiche e dei finanziamenti nazionali. La riduzione della povertà energetica diventa invece rilevante nel momento i cui ci si concentra sulle famiglie che vivono in alloggi serviti da impianti di riscaldamento centralizzato dove è la stessa Azienda a farsi carico dei costi energetici prima di addebitarli agli utenti, quindi dove la morosità delle famiglie rappresenta una perdita economica per le Aziende e un ostacolo alla gestione del patrimonio. Un recente studio di Nomisma (2019) sostenuto da Acer Bologna e in collaborazione con Caritas Italiana sull'analisi di complementarietà tra le politiche abitative e le politiche di inclusione sociale rivela che, nell'83% dei casi, i fondi derivanti dalle politiche di inclusione sociale sono destinati a pagare i costi dell'energia.

### 1.2 | La povertà energetica e il comportamento degli utenti

Secondo i dati ISTAT (2018) del Rapporto SDGs, nel 2016 l'Italia si è collocata in posizione svantaggiata rispetto alla media UE, con una quota del 16% di popolazione con difficoltà a riscaldare adeguatamente l'abitazione. Rispetto al 2004 (10,9%), l'indicatore mostra un andamento crescente, anche se discendente rispetto al picco del 2012 (21,3%). Tra i fattori che incidono sulla povertà energetica, uno studio di Bollino e Botti (2017) rivela come il reddito familiare presenti sempre una correlazione negativa con la povertà energetica. Altri fattori determinanti risultato essere: le caratteristiche fisiche ed energetiche degli edifici residenziali; il genere, con nuclei di donne che risultano maggiormente vulnerabili rispetto agli uomini, come conferma l'Action Plan dell'Housing Partnership nell'ambito dell'Urban Agenda pubblicato nel dicembre 2018; e il titolo di godimento, con gli affittuari più soggetti a questo fenomeno rispetto a famiglie proprietarie dell'alloggio in cui vivono.
Tra i primi ad investigare la povertà energetica in Italia, Faiella e Lavecchia (2014) hanno riscontrato come nel nostro paese si sia verificato il paradosso per cui, benché non vi sia tutt'oggi una misura ufficiale di vulnerabilità energetica, esistono da oltre un decennio specifici strumenti di contrasto a tale fenomeno, tra cui il bonus elettrico e il bonus gas[3]. Il tema ha riguardato fino ad oggi azioni che poco hanno a che vedere con il patrimonio costruito, e ancor meno con il comportamento degli utenti, ma in misura esclusiva con il reddito delle famiglie. Tuttavia, l'erogazione di sussidi e le misure che evitano la disconnessione a seguito della ripetuta morosità, alleviano la condizione di povertà energetica delle famiglie, ma non risolvono il problema alla radice (Bouzarovski, 2018). Siamo davanti alla necessità di definire un mix di strumenti indirizzati specificatamente alle famiglie in condizioni disagiate nel contesto del patrimonio abitativo pubblico, nel quale alla riqualificazione energetica e tecnologica degli edifici si affiancano strumenti informativi e politiche sociali indirizzati al consumo energetico. In quest'ottica si configura come un'azione strategica il protocollo di intesa tra Federcasa ed Enea che prevede la promozione di campagne informative sul corretto uso dell'alloggio e dell'edificio rivolte agli utenti finali nonché di azioni di interazione sociale, tra gruppi su obiettivi condivisi di risparmio energetico.
Risulta quindi evidente come le prestazioni energetiche degli alloggi possano avere un impatto significativo sulla spesa energetica e contribuire alla povertà energetica. Tuttavia, da sole non spiegano il consumo energetico, il quale dipende anche dal comportamento e dalle pratiche energetiche. Studi dimostrano come

[2] In quest'ottica, nel 2018 è stato lanciato l'*EU Energy Poverty Observatory*, mentre più recentemente nel 2019 è stata avviata l'omologa esperienza italiana (Osservatorio Italiano sulla Povertà Energetica).
[3] Introdotti dal governo con il DM 28/12/2017

il comportamento degli occupanti sia cruciale nel determinare i livelli di consumo energetico, rappresentando fino al 50% della varianza nel caso del riscaldamento invernale. Il risparmio energetico legato al comportamento può essere significativo quanto quello derivante dalla tecnologia (Lopes et al., 2012), dando così agli occupanti l'opportunità di rafforzare i risparmi dalle misure di efficienza energetica o di sprecarli. É dimostrato come il comportamento possa incidere positivamente sulla riduzione dei consumi energetici anche in assenza di riqualificazione (Santangelo et al., 2018), mentre la sua importanza aumenta all'aumentare dell'efficienza degli alloggi.

## 2 | Riqualificazione energetica dell'edilizia residenziale pubblica e comportamento degli utenti: possibili azioni per incidere sulla riduzione della povertà energetica

La prima proposta riguarda una revisione del calcolo dell'affitto nell'ERP. *L'indice di prestazione energetica per il calcolo dell'affitto* è una misura proposta per integrare la questione energetica nel calcolo dei canoni sociali. Attualmente, il calcolo dell'affitto si basa sulle categorie di reddito, piuttosto che sulle caratteristiche dell'abitazione, e la ristrutturazione degli alloggi non porta ad un aumento dell'affitto. Da un lato, il sistema esistente non motiva le famiglie ad adottare comportamenti di risparmio energetico, poiché non sono a conoscenza del rendimento energetico del loro alloggio, né sono tenuti a prestare attenzione al consumo di energia dopo interventi di retrofit. Dall'altro, comporta disparità tra gli inquilini, dal momento che assegnatari nelle medesime condizioni di povertà energetica abitano alloggi con prestazioni energetiche anche molto differenti, con conseguenti costi energetici diversi (Santangelo, Tondelli, 2017). L'indice proposto è, quindi, basato su un sistema di punti, attualmente una prassi consolidata in altri contesti nazionali, come ad esempio quello olandese (Santangelo, Tondelli, 2016). Le Regioni, in collaborazione con le Aziende Casa, possono fissare diverse categorie di prezzo per punto, sulla base delle diverse fasce di reddito. All'aumentare dell'indice di prestazione energetica, l'affitto aumenta in base al prezzo per punto di ciascuna categoria di reddito. Successivamente, sono previste alcune riduzioni sia per il canone di affitto che per la bolletta energetica se gli utenti adottano comportamenti sostenibili. Lo sconto sul canone è un incentivo economico quantificabile in percentuale del risparmio energetico. È tuttavia fondamentale che gli inquilini siano coinvolti in campagne informative sull'impatto del loro comportamento energetico in particolare sulla salute, al fine di prevenire le situazioni in cui gli utenti limitano fortemente l'uso del riscaldamento per accedere allo sconto sul canone. Tra le opportunità, questa misura può contribuire a garantire la giustizia energetica (Jenkins et al., 2016) per le famiglie a basso reddito in condizioni di povertà energetica che vivono in alloggi con costi energetici maggiori rispetto a quelli riqualificati, contribuendo a ridurre le iniquità legate all'assegnazione degli alloggi. In secondo luogo, potrebbe anche fungere da strumento di consapevolezza del comportamento energetico, poiché dovrebbe stimolare e motivare cambiamenti comportamentali con l'obiettivo del risparmio economico. Tra le minacce, le barriere legislative sono sicuramente le più evidenti, dal momento che in Italia solo un numero limitato di leggi e regolamenti regionali prevedono la possibilità di aumentare l'affitto dopo la riqualificazione o di calcolare il canone in base al rendimento energetico (Santangelo, Tondelli, 2017). Inoltre, la misura funziona solo se i benefici – maggiori guadagni per le Aziende Casa, minori spese per le famiglie – sono suddivisi tra i due attori. Tuttavia, non va sottovalutato che questo sistema, se non adeguatamente progettato, può portare all'esclusione sociale, con i più poveri che non possono permettersi aumenti del canone di affitto.

L'*indice di vulnerabilità energetica degli assegnatari ERP* è un secondo strumento, strettamente legato al precedente, per identificare le famiglie che si trovano in situazione di povertà energetica, e aumentare la consapevolezza delle Aziende Casa e delle autorità locali sulle molteplici situazioni di vulnerabilità dell'utenza ERP. Si tratta di un indice composito basato sull'indice di prestazione energetica per il calcolo dell'affitto, le caratteristiche socioeconomiche e demografiche della famiglia e le informazioni sul comportamento energetico e le abitudini degli utenti, da ottenere attraverso questionari e database sui consumi energetici. All'aumentare dell'indice, aumenta la difficoltà delle famiglie nel sostenere i costi legati all'energia. La conoscenza di questo indice permette alle Aziende, in collaborazione con altre autorità locali, di valutare quali misure mettere in campo al fine di ridurre la vulnerabilità degli utenti. L'indice può essere ridotto sia attraverso programmi di mobilità verso alloggi con prestazioni energetiche maggiori, in cui risulta fondamentale l'accompagnamento sociale delle famiglie e la loro partecipazione, in una logica di ascolto (Bricocoli et al., 2018), sia lavorando sulla presa di coscienza dell'importanza del comportamento affinchè gli abitanti si sentano responsabilizzati piuttosto che colpevoli (Stevenson, Leaman, 2010), in un processo in cui vengono fornite loro nuove conoscenze che possano portare a comportamenti maggiormente sostenibili. Tuttavia, considerando la scarsa rotazione degli alloggi ERP, i programmi di mobilità, laddove attuabili, dovrebbero essere affiancati da altre misure ricomprese all'interno di politiche integrate di welfare riferite alle situazioni di disagio sociale

più marcato. La casa come servizio è un tema estremamente attuale, ma che di fatto fatica a trovare un riconoscimento formale nella definizione e attuazione delle politiche abitative in un paese di proprietari (Bricocoli et al., 2017). Tra le opportunità, non solo questa misura contribuisce a far emergere e rendere esplicito il fenomeno della povertà energetica, ma consente anche di includere il comportamento energetico degli utenti nel calcolo della vulnerabilità energetica, e di conseguenza tra i *driver* sui quali è possibile lavorare per ridurre la stessa. Tra i rischi, oltre a quello già citato di addossare agli utenti vulnerabili la responsabilità di sprecare energia, c'è quello legato all'assunzione di impegno e responsabilità degli attori pubblici per affrontare efficacemente il fenomeno della povertà energetica e progettare misure di welfare integrato.
La mappatura delle caratteristiche delle famiglie e del patrimonio abitativo è un'operazione indispensabile che richiede tuttavia tempo, competenze specifiche non sempre in capo ad Aziende Casa e autorità locali, e una visione di lungo termine condivisa rispetto alla casa come servizio. La *creazione di un database sulle caratteristiche sociodemografiche degli utenti, sui consumi energetici e i comportamenti* è una proposta che va nella direzione di costruzione di una base di conoscenze per lo sviluppo di programmi di riqualificazione del patrimonio esistente tenendo conto del comportamento degli utenti. Da un lato, dovrebbe raccogliere dati aggiornati su basi annuali sulle caratteristiche degli edifici, attraverso il coinvolgimento di partner nazionali quali Federcasa, Enea ed Istat che sono detentori di competenze e informazioni chiave per il successo delle operazioni. Dall'altra parte, i dati tecnici e energetici dovrebbero essere associati ai dati relativi alle caratteristiche delle famiglie e al comportamento. Le informazioni dovrebbero essere raccolte dalle Aziende Casa e/o da coloro responsabili delle procedure di assegnazione. In aggiunta, una ambiziosa campagna di raccolta dati attraverso questionari dovrebbe essere promossa per indagare il comportamento nella fase precedente la riqualificazione (Gupta, Chandiwala, 2010) o comunque la campagna informativa degli utenti, mentre una successiva indagine dovrebbe essere promossa per valutare gli effetti degli strumenti informativi e per monitorare i cambiamenti nel comportamento.
Una ulteriore considerazione riguarda il ruolo delle *strategie di informazione* per aumentare la consapevolezza e ottimizzare i comportamenti. Secondo Steg (2008), le strategie per ottimizzare il comportamento possono essere divise in due gruppi, strategie psicologiche e strategie strutturali: mentre le prime hanno lo scopo di influenzare direttamente gli utenti, le ultime sono finalizzate a modificare il contesto in cui vengono prese le decisioni, per rendere più attraente il risparmio energetico. Tuttavia, numerosi studi in letteratura hanno riconosciuto come l'aumento di conoscenze o i cambiamenti nelle attitudini non si traducano automaticamente in comportamenti sostenibili (tra gli altri: Owens, Driffill, 2008; Elsharkawy, Rutherford, 2015). Le strategie di informazione devono quindi evitare di incolpare gli utenti. Sebbene i limiti delle strategie di informazione (Owens, Driffill, 2008), informare può essere identificato come il primo passo per abilitare il cambiamento nel comportamento, nonché un elemento chiave nell'attuazione delle politiche per la riduzione del consumo energetico negli edifici. Pertanto, la riqualificazione fisica degli edifici dovrebbe essere integrata dall'informazione e dalla formazione sul comportamento degli occupanti (Santangelo et al., 2018), al fine di garantire la sostenibilità ambientale e sociale degli interventi.
L'ultima considerazione riguarda la strategia che dovrebbe essere deputata a tenere insieme queste nuove proposte. Il *patto di rigenerazione dell'edilizia residenziale pubblica* è un accordo firmato congiuntamente da un lato, dal Comune, l'Azienda Casa e tutti i soggetti promotori dell'intervento; dall'altro dagli inquilini e tutti gli altri attori pubblici o privati coinvolti nella realizzazione dell'intervento e gestione dello stesso. Questa soluzione mira a creare fiducia tra le parti interessate coinvolte e a definire comuni obiettivi e azioni per migliorare non solo le prestazioni energetiche, ma per aumentare la qualità degli insediamenti interessati dagli interventi e del tessuto sociale. Gli interventi dovrebbero essere basati su una combinazione di pratiche, da azioni di micro-rigenerazione che coinvolgono attivamente gli inquilini, ad interventi fisici sul costruito dove il ruolo dell'utente è altrettanto determinante per il raggiungimento degli obiettivi. La definizione di quantità – intese come aree di intervento e risparmi energetici previsti – responsabilità e benefici attesi dovrebbero essere alla base del patto, il quale rappresenta quindi una opportunità di stabilire un impegno a lungo termine con gli inquilini. Contestualmente alla firma del patto potrebbe essere lanciata una campagna informativa sul comportamento. Un'altra opportunità da non perdere dovrebbe essere la rigenerazione dello spazio pubblico in cui i contesti ERP sono immersi. Anche se quantificare l'impatto delle trasformazioni fisiche sullo spazio pubblico rappresenta ancora una sfida, e i molteplici benefici faticano a trovare un mercato che li abiliti, gli interventi sullo spazio pubblico possono contribuire a dare visibilità al processo di trasformazione urbana. In un'ottica di integrazione tra le politiche, gli interventi di riqualificazione energetica possono configurarsi quindi come pratiche di rigenerazione urbana nel momento in cui alle trasformazioni fisiche sono associati altri interventi che vanno nella direzione dell'*empowerment* degli abitanti e dell'innovazione in termini di servizi.

## 3 | Conclusioni

Il contributo ha messo in evidenza le interrelazioni tra il tema della povertà energetica, del comportamento energetico degli utenti e dell'efficientamento del patrimonio abitativo pubblico. Affinché la riqualificazione dell'ERP sia efficacemente trattata tra le strategie per la riduzione della povertà energetica, è necessario definire possibili azioni, da un lato per innescare comportamenti energetici sostenibili attraverso campagne informative degli utenti; dall'altro per abilitare le autorità locali, le Aziende Casa e altri eventuali partner privati ad intervenire con nuove misure che tengano conto del ruolo attivo degli utenti nei processi di trasformazione.

Se da un lato la revisione del calcolo dell'affitto risulta essere un tema estremamente delicato data la condizione di disagio abitativo che caratterizza gli utenti ERP, dall'altro è necessario affrontarlo per garantire equità. Analogamente, adottare uno strumento per la quantificazione della vulnerabilità energetica degli utenti ERP è fondamentale affinché emerga il ruolo attuale delle Aziende Casa come promotori e attuatori di politiche di welfare integrato.

Per concludere, la vetustà del patrimonio costruito, assieme agli alti costi energetici nel caso italiano, sono tra le questioni principali da affrontare quando si tratta di mitigare la povertà energetica. Pertanto, la riqualificazione energetica emerge come la misura con il più alto impatto per la riduzione della domanda di energia per la casa, ma non è sempre una strada percorribile, e soprattutto non si traduce automaticamente in una riduzione dei consumi. Incorporare le strategie comportamentali nei programmi di riqualificazione degli alloggi pubblici potrebbe essere un passo fondamentale per affrontare la povertà e vulnerabilità energetica, particolarmente diffuse nel settore dell'edilizia pubblica. Coinvolgere gli occupanti in attività di informazione e sensibilizzazione sull'impatto delle loro pratiche quotidiane potrebbe portare a conseguire ulteriori benefici, con un impatto positivo sull'inclusione sociale. Le azioni sopra descritte dovrebbero incorporare il comportamento delle famiglie come *driver* per alleviare la condizione di povertà energetica attraverso azioni locali e puntuali, in particolare in assenza o scarsità di politiche strutturali nazionali o regionali.

## Riferimenti bibliografici


Bollino C.A., Botti F. (2017), "Energy poverty in Europe: A multidimensional approach", *PSL Quarterly Review*, 70(283), pp. 473-507. doi: 10.13133/2037-3643_70.283_4.

Bouzarovski S. (2018), "Energy Poverty Policies at the EU Level". In: *Energy Poverty*. Palgrave Macmillan. Cham. pp. 41–73.

Bricocoli M. (2017), "La casa come servizio? Temi e questioni dell'azione pubblica sotto osservazione", *Tracce Urbane*, 1, pp. 48–59. doi: 10.13133/2532-6562_1.6.

Bricocoli M., Sabatinelli S., Savoldi S. (2017), "L'ambiguità dell'innovazione sociale nel welfare e la centralità della questione abitativa", in *Urban@it, Secondo rapporto sulle città. Le agende urbane delle città italiane*. Il Mulino, Bologna, pp. 197-212.

Bricocoli M., Gnan E., Marani B. (2018), "Quartieri immobili. Carriere abitative e gestione dell'edilizia residenziale pubblica: riflessioni a partire da un caso studio", *Polis,* XXXII:1, pp. 105-130.

Bronzini M. (2014), *Nuove forme dell'abitare. L'housing sociale in Italia*, Carrocci Editore, Roma.

Caudo G., Sebastianelli S. (2007), *Per la casa passa la città: Roma e la nuova questione abitativa*, Egea-Università Bocconi Editore, Milano.

Dubois U., Meier H. (2016), "Energy affordability and energy inequality in Europe: Implications for policymaking", *Energy Research and Social Science*, 18, pp. 21-35. doi: 10.1016/j.erss.2016.04.015.

Elsharkawy H., Rutherford P. (2015), "Retrofitting social housing in the UK: Home energy use and performance in a pre-Community Energy Saving Programme (CESP)", *Energy and Buildings,* 88, pp. 25–33. doi: 10.1016/j.enbuild.2014.11.045.

Enea (2018), *Rapporto Annuale Efficienza Energetica*. Accessibile al sito: http://www.enea.it/it/seguici/pubblicazioni/pdf-volumi/2018/raee_2018.pdf

Faiella I., Lavecchia L. (2014), *La povertà energetica in Italia*, Questioni di Economia e Finanza (Occasional papers), Banca D'Italia, Numero 240.

Gupta R., Chandiwala S. (2010), "Understanding occupants: feedback techniques for large-scale low-carbon domestic refurbishments", *Building Research & Information*, 38, pp. 530–548. doi: 10.1080/09613218.2010.495216.

ISTAT (2018), *Rapporto SDGs 2018. Informazioni statistiche per l'Agenda 2030 in Italia. Prime analisi*. Accessibile al sito: https://www.istat.it/it/files/2018/07/SDGs.pdf.

Jenkins K., McCauley D., Heffron R., et al. (2016) "Energy justice: A conceptual review", *Energy Research & Social Science*, 11, pp. 174–182. doi: 10.1016/J.ERSS.2015.10.004.

Lopes M.A.R., Antunes C.H., Martins N. (2012), "Energy behaviours as promoters of energy efficiency: A 21st century review", *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 16, pp. 4095–4104. doi: 10.1016/j.rser.2012.03.034

Nomisma (2019), *Analisi delle complementarietà tra Analisi delle complementarietà tra Analisi delle complementarietà tra Politiche Abitative e di Inclusione Sociale nella Città Metropolitana di Bologna.*

OpenExp (2019), *European Energy Poverty Index. Assessing Member States' progress in alleviating the domestic and transport energy poverty nexus*. Accessibile al sito: https://www.openexp.eu/sites/default/files/publication/files/european_energy_poverty_index-eepi_en.pdf.

Owens S., Driffill L. (2008), "How to change attitudes and behaviours in the context of energy", *Energy Policy,* 36, pp. 4412–4418. doi: 10.1016/j.enpol.2008.09.031.

Pittini A., Koessl G., Dijol J., et al. (2017), *The State of Housing in the EU 2017*. Housing Europe. Bruxelles

Santangelo A, Tondelli S (2016) "I proprietari sociali in Italia sull'esperienza delle woningcorporaties nei Paesi Bassi", *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, XLVII, pp. 95-114. doi: 10.3280/ASUR2016-115005.

Santangelo A., Tondelli S. (2017), "Equità e qualità degli interventi di rigenerazione del patrimonio ERP: dallo studio del caso olandese, verso la definizione di un modus operandi", Atti della *XX Conferenza Nazionale SIU*. Roma 12-14 giugno 2017. Planum Publisher. Roma Milano. pp. 414-419.

Santangelo A., Yan D., Feng X., Tondelli S. (2018), "Renovation strategies for the Italian public housing stock: applying building energy simulation and occupant behaviour modelling to support decision-making process", *Energy and Buildings*, 167C, pp. 269-280. doi: 10.1016/j.enbuild.2018.02.028.

Steg L. (2008) "Promoting household energy conservation", *Energy Policy*, 36, pp. 4449–4453. doi: 10.1016/j.enpol.2008.09.027

Stevenson F., Leaman A. (2010), "Evaluating housing performance in relation to human behaviour: new challenges", *Building Research & Information*, 38, pp. 437–441. doi: 10.1080/09613218.2010.497282.

Thomson H., Snell C., Liddell C. (2016) "Fuel poverty in the European Union: a concept in need of definition?", *People Place and Policy Online*, 10, pp. 10-24. doi: 10.3351/ppp.0010.0001.0002.

Urban Agenda for the EU, *The Housing Partnership ACTION PLAN. December 2018*. Accessibile al sito: https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/final_action_plan_euua_housing_partnership_december_2018_1.pdf

# RES.publica – Risorsa edilizia sociale pubblica

**Stefania Spiazzi**
ATER di Venezia
Area tecnica – Servizio Progettazione
Email: *spiazzi.stefania@atervenezia.it*
Tel: 041 798826

**Abstract**
I quartieri di edilizia pubblica costituiscono una risorsa di grande rilievo per la loro posizione geografica, la loro dimensione che permette interventi di scala urbanistica ed edilizia e la condizione patrimoniale unitaria che consente investimenti organici. Nello sforzo di ridare forma ai nostri sistemi urbani, su questi quartieri si può far leva per attuare politiche territoriali di rilancio dello sviluppo socio-economico del paese e promuovere politiche attive finalizzate a ridurre la crescente povertà e la diseguaglianza sociale e attuare specifiche soluzioni costruttive anche nel rispetto dell'ambiente.
Intervenire sul patrimonio pubblico consente di anticipare temi e soluzioni nell'ambito della rigenerazione urbana in materia di innovazione tecnica e di sostenibilità anche sociale che la frammentazione del patrimonio privato con i soli incentivi fiscali non può affrontare in modo organico e completo. Negli anni l'Ater di Venezia ha svolto e ha creduto in questo ruolo di anticipatore di soluzioni attraverso sperimentazioni avviate nell'ambito di ricerche in campo progettuale e tecnologico all'interno della facoltà di architettura Iuav di Venezia, collaborando con il Padiglione portoghese alla Biennale di Architettura 2016 e contribuendo alla ricerca "Indagine sui non abitanti" e al concorso per Serra Venerdì a Matera dentro la cornice della Capitale Europea per la Cultura 2019.

**Parole chiave:** urban regeneration, urban practices, urban policies

L'ATER di Venezia è stato istituito nel 1995 con la Legge regionale del Veneto n.10 quale Ente Pubblico Economico dotato di personalità giuridica e di autonomia organizzativa, patrimoniale e contabile, per il conseguimento dei fini di interesse pubblico nel campo dell'edilizia residenziale relativamente al territorio della provincia di Venezia. Sostituisce lo storico IACP mantenendo stesse finalità ma adeguando strumenti e modalità di attuazione alle nuove realtà amministrative e sociali. Le sue principali attività istituzionali sono dettate della recente legge n° 39 del 3/11/2017 che vengono elencate all'art. 7 "Attività delle Ater". Oltre alla progettazione e alla realizzazione di case, gli uffici dell'Ater si occupano della loro consegna agli inquilini e della gestione degli affitti, lavorando in sinergia con Uffici Casa e Servizi sociali dei Comuni. Vasta e particolarmente approfondita è quindi la conoscenza che i servizi di questa azienda hanno del territorio, del succedersi delle esigenze che i cittadini esprimono e di come, negli anni, siano mutate le richieste delle persone in termini di accesso alla casa.
In relazione alle suddette competenze va sottolineato che i quartieri di edilizia pubblica costituiscono una risorsa di grande rilievo per avviare studi e interventi sperimentali finalizzati a migliorare ed aggiornare le condizioni abitative nel paese soprattutto per la loro posizione geografica, la loro dimensione che permette interventi di scala urbanistica ed edilizia e la loro condizione patrimoniale unitaria che consente investimenti organici. Nello sforzo di ridare forma ai nostri sistemi urbani, su questi quartieri si può far leva per attuare politiche territoriali di rilancio dello sviluppo socio-economico del paese e promuovere politiche attive finalizzate a ridurre la crescente povertà e la diseguaglianza sociale, investendo in specifiche soluzioni rispettose dell'ambiente. Intervenire sul patrimonio pubblico consente di anticipare temi e soluzioni nell'ambito della rigenerazione urbana in materia di innovazione tecnica e di sostenibilità anche sociale che la frammentazione del patrimonio privato con i soli incentivi fiscali non può affrontare in modo organico e completo. Negli anni, l'Ater di Venezia ha svolto questo ruolo di anticipatore di soluzioni, sostenendo ricerche e iniziative sperimentali in campo progettuale e tecnologico, lavorando in sinergia con centri di ricerca universitari e istituzioni culturali (Iuav, Biennale di Venezia, Fondazione Matera Capitale Europea della Cultura 2019).
Di seguito vengono analizzati alcuni casi studio che riassumono le migliori esperienze di ricerca e sviluppo condotte dall'azienda per sviluppare nuovi approcci alla rigenerazione urbana a partire dalle conoscenze proprie degli uffici in materia abitativa e dalle potenzialità innovative che possono essere espresse sviluppando le capacità organizzative e le competenze acquisite.

## 1 | Nuovi approcci e nuove relazioni urbane

### 1.1 | Il caso di Campo di Marte alla Giudecca a Venezia

Il concorso internazionale di Campo di Marte venne avviato dall'allora IACP nel 1986 con l'idea di riqualificare un'area popolare densamente edificata della Giudecca, utilizzando i fondi finanziati dalla legge 457/78. Vi era la possibilità di ripensare ad una parte importante della città antica di Venezia e alla sua edilizia minore legando il progetto architettonico alla necessità di rispondere alla domanda di alloggi non ancora soddisfatta non "*costruendo ulteriori periferie, ma semplicemente razionalizzando l'uso di quanto già costruito. In questo solco programmatico e pragmatico, si colloca, con originali particolari aspetti di esemplarità, la ristrutturazione di Campo di Marte alla Giudecca, da parte dello IACP di Venezia, che è stato uno dei primi enti pubblici ad impegnarsi nell'attività di recupero del proprio patrimonio con decisa apertura verso interventi di maggior respiro*". Il Direttore tecnico di allora si augurava inoltre che "*ad operazione compiuta, esso fosse in grado di dare bella conferma della validità della singolare strada intrapresa, totalmente nuova sotto molti punti di vista, in qualche misura una sfida alle vie comuni ma nello stesso tempo all'astrattezza di certo discutere e sperimentare di tipo accademico*". Per questo con lungimiranza si pensò di utilizzare lo strumento del concorso, utilizzato in quegli anni in molte città europee, così da individuare il migliore progetto tra quelli proposti dai noti architetti invitati. Come è noto il masterplan dell'intero quartiere fu vinto da Alvaro Siza che affiancò nella progettazione edilizia Carlo Aymonino, Rafael Moneo e Aldo Rossi. Proprio l'incontro virtuale tra le due personalità architettoniche di Aldo Rossi e Alvaro Siza Viera è stata suggellato all'interno del Padiglione portoghese curato da Roberto Cremascoli e Nuno Grande per la XV Biennale architettura 2016 "*Neighbourhood: Where Alvaro Meets Aldo* ", ospitato al piano terra di un'ala dell'edificio progettato da Alvaro Siza a Campo di Marte e ancora in costruzione (*fig.1e 2*). L'esposizione restò all'interno del fabbricato dal maggio a novembre 2016, mentre il cantiere era fermo e si stava adeguando il progetto alle norme recenti per riavviare l'appalto.

Non è questa la sede per raccontare il lungo processo autorizzativo che si è reso necessario per ospitare i video, i plastici e i disegni nel cantiere, ma è senz'altro quella di sottolinerare le ricadute positive che questa interessante operazione culturale ha avuto per l'Ater e per l'intero quartiere:

- da un lato la valorizzazione dei progetti di edilizia sociale attraverso la presentazione dello stretto rapporto dell'architetto con gli abitanti delle "sue" case, il coinvolgimento dei residenti nell'edificio attraverso la realizzazione di video interviste che diventa testimonianza del vivere negli alloggi popolari e dei rapporti tra progettista, inquilino e Ente (*fig. 3 e 4* ) ;
- dall'altro l'aver sperimentato un uso temporaneo di uno spazio vuoto inserendovi una attività alternativa rispetto all'uso residenziale a cui era destinato l'immobile . Un esperimento riuscito che si inserisce in un dibattito molto attuale nel nostro paese sul tema del patrimonio in disuso, che resta spesso in stato di abbandono e che potrebbe diventare modello ripetibile in altre situazioni meno complesse, per valorizzare aeree ed edifici esistenti sottoutilizzati. Un modello di utilizzo temporaneo di spazi vuoti per portare e divulgare cultura nei quartieri popolari, generalmente esclusi in Italia dal mondo della cultura, che scontano il deficit della loro posizione geografica spesso lontana dai centri che la producono, per dirla come Dante nel Convivium.

Si tratta di risultati non sempre collegati alle attività aziendali quotidiane ma che hanno segnato un momento di riflessione sull'importanza del ruolo dell'Azienda per il territorio urbano veneziano. La realizzazione del Padiglione ha infatti richiesto un forte impegno della struttura aziendale dell'Ater ma ha anche prodotto nuove relazioni territoriali conseguenti al coinvolgimento delle vicine istituzioni culturali, in particolare con l'Istituzione di studi storici Iveser e Uia nelle adiacenti ville Heriot, che hanno ospitato le conferenze e le mostre collegate al padiglione e alla Biennale. I consigli di amministrazione delle stesse hanno sviluppando nuove consapevolezze e di recente hanno aperto i loro spazi alla città con la volontà di contribuire a valorizzare il quartiere offrendo luoghi di cultura cittadini e percorsi turistici alternativi in aree urbane ancora legate ad una forte e consolidata residenzialità.



*Figura 1* | Il Padiglione portoghese in fase di allestimento nell'aprile 2016.
Fonte: archivio Ater Venezia.



*Figura 2* | Il Padiglione portoghese in fase di allestimento nell'aprile 2016.
Fonte: archivio Ater Venezia.



*Figura 3* | Realizzazione delle video-intervista a cura della emittente portoghese SIC nel febbraio 2016.
Fonte: archivio Ater Venezia.



*Figura 4* | Realizzazione delle video-intervista a cura della emittente portoghese SIC nel febbraio 2016.
Fonte: archivio Ater Venezia.

## 1.2 | Il caso di Serra Venerdì a Matera

La grande visibilità ottenuta dal Padiglione Portoghese alla Biennale di Architettura di Venezia del 2016 ha Favorito la rivalorizzazione di architetture e realtà sociali legate al mondo della casa popolare ed è stata origine di una nuova relazione con un altro Ente culturale di eccezione, la Fondazione Matera Basilicata 2019, in particolare con il collettivo Architecture of Shame con il quale l'Ater di Venezia condivide e partecipa alla ricerca "Indagine sui non abitanti" che è un passaggio di costruzione del progetto "Architettura della Vergogna" coprodotto dal collettivo e inserito nel programma di Matera Capitale Europea della Cultura 2019. La collaborazione iniziata nell'ottobre 2016 si è sviluppata nei successivi tre anni intorno ad un progetto che ha raccolto nel suo percorso nuove adesioni istituzionali come l'Archivio di Stato e l'Ater di Matera, Federcasa e nel maggio 2019 il Comune stesso di Matera, oltre al centro culturale IAC della stessa città. Si tratta di un progetto di ricerca che attraverso il dialogo tra la storia di un pezzo della Giudecca e la storia materana, vuole raccontare un'idea di architettura che ha dato forma alle città e alle periferie contemporanee, approfondendo il tema delle Case Popolari: patrimonio materiale ed immateriale italiano tra contraddizioni e grandi valori etici. Un progetto che vuole coniugare una analisi sociale, antropologica estorica del quartiere a temi ed aspetti culturali ed artistici per produrre rigenerazione nei quartieri popolarima nel contempo avviare degli approfondimenti e degli excursus sulla gestione del patrimonio nel passato per adire ad ipotesi di modifica della struttura aziendale futura.

Partendo dagli archivi delle Ater, all'interno delle quali sono conservati i progetti dei quartieri e i documenti che attestano il lavoro di gestione successiva degli stessi si è cominciato a far emergere la storia degli edifice involuzione che il tema della residenza sociale ha subito negli ultimi decenni nel nostro paese. Le varie mostre e i convegni tenutesi tra Venezia e Matera sui temi suesposti sono state il preludio di un Concorso di progettazione per il quartiere di Serra Venerdì disegnato da luigi Piccinato, lanciato nel giugno 2019, che chiedeva a gruppi di progettazione interdisciplinari europei di pensare strategie di miglioramento dello spazio pubblico. Volutamente, si è scelto lo strumento del concorso per selezionare il progetto più adatto al luogo come era accaduto per Campo di Marte nel 1986. Il concorso proponeva 3 temi, il vicinato, lo spazio sociale e il bosco e richiedeva che il progetto fosse il prodotto di un pensiero elaborato insieme da un architetto, un architetto paesaggista, un esperto in scienze sociali e un artista. Nel luglio 2019 si chiuderà il capitolo con la realizzazione di un prototipo (oggetto delle richieste del bando) volto a testare ed eventualmente correggere la strategia proposta. Interessante e concreto il progetto vincitore dei Soqquadro per lo spazio sociale "Giardini Venerdì " che non propone soluzioni definitive ma intende costruirle con chi vive nel quartiere, con coloro che lo frequentano e vi operano come i maestri e i bambini delle scuole, il parroco della chiesa, i cittadini di Matera e le associazioni impegnate nel recupero di aree verdi da sestinare alla città. Con costoro il Gruppo sta definendo un modello di gestione del paesaggio che sarà lasciato in eredità al quartiere e sarà frutto di dialoghi e confronti prima e dopo il concorso, motivati dall'importanza che riveste l'ascolto da parte delle istituzioni e la riappropriazione della propria identità da parte dei residenti.



*Figura 5* | Quartiere Serra Venerdì a Matera. Case a Schiera e edifici 5 piani.
Fonte: archivio Ater Venezia.

## 2 | Il ruolo della ricerca nell'avvio di interventi complessi

I grossi quartieri popolari della terraferma mestrina, come altri nel resto della provincia veneziana, soffrono ancora di conflittualità sociali interne che non derivano esclusivamente dalla condizione economica degli inquilini quanto piuttosto da una poco accorta distribuzione dei diversi nuclei famigliari per numero, etnia e problematiche legate al disagio. Nella maggior parte dei casi tale distribuzione deriva dalle conformazione edilizie del fabbricato e dal taglio degli alloggi disponibili, in gran misura non più adeguati alle odierne richieste abitative ma che troverebbe senz'altro soluzione intervenendo sul fabbricato per adeguarlo alle esigenze espresse sia dalla comunità che in essa vive sia da quella che si ha in previsione di inserirvi. Non solo l'alloggio ma lo spazio pubblico a servizio dell'utente deve oggi rispondere a nuove esigenze, fra tutte quello della sicurezza, che in una logica di partecipazione alla vita collettiva e di rispetto della cultura diversa, potrà senz'altro essere superata con la progettazione di spazi comuni, dedicati agli anziani e ai single, alle famiglie dove entrambi i genitori lavorano, ai giovani e ai bambini.

Partendo dal mettere a disposizione un certo numero di alloggi per specifiche categorie (gioveni e immigrati), tra il 2008 e il 2012 nella città di Venezia l'Ater ha iniziato a dare risposte alle nuove e mutate esigenze abitative, senza però avviare ancora in modo profondo decisi cambiamenti. Nonostante il gran numero di inquilini stranieri, ad oggi non si può dire infatti che sia stata affrontata in modo organico il tema della loro integrazione nelle comunità residenziali di proprietà pubblica come sta avvenendo in altri contesti dove tra le stanze dell'Assessorato alle politiche sociali e gli uffici dell'Acer è nata l'idea di rimescolare gli indirizzi, per creare microcosmi equilibrati. In pratica un mix di casistiche dettate dal peso sociale del soggetto, dal tipo di famiglie, dalla loro derivazione etnica e dalla condizione ambientale.

Temi che si è scelto di sviluppati in molti corsi e poi nei progetti all'interno del laboratorio di Laurea magistrale dello Iuav sul tema della casa a basso costo partendo dalla richiesta concreta di dare soluzione architettonica alla esigenza di equilibrio sociale che la comunità esprime e che il convivere civile esige ma che non trova ancora attuazione né soluzione in molte quartieri. La ricerca sviluppata in varie forme con l'università Iuav, dai primi workshop del 2008, è nata quindi dall'esigenza di avviare sperimentazioni sul vasto patrimonio gestito dall'Ater per definire linee guida comportamentali nella progettazione di futuri interventi di rigenerazione dell'esistente.

### 2.1 Ater e Iuav – Cinque punti per modificare il passato prossimo

Nel luglio 2016 è stato pubblicato "Verso una nuova costruttività" curato dall'arch. Piero Val della Facoltà di Architettura Iuav di Venezia. Il volume porta il contributo di Ater Venezia e contiene progetti elaborati in occasione di workshop e corsi universitari a cui l'Ater ha partecipato in virtù di una rilevante collaborazione tra le due istituzioni durata a partire dal 2008.

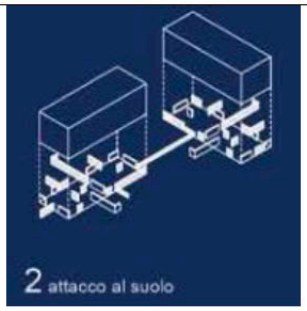
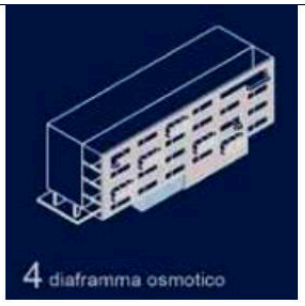
Nel 2013 i risultati di questa collaborazione avevano portato al conseguimento del Premio Piccinato indetto dalla Regione Veneto, VII edizione ^^Progettare strategie per il futuro^^nella sezione dedicata alla categoria Amministrazioni, con il progetto "Cinque punti per modificare il passato prossimo ".

Proprio la collaborazione progettuale tra l'Istituto di Architettura e Ater di Venezia va considerata come il punto di forza del lavoro svolto su edifici e aree significative di proprietà aziendale, di volta in volta individuati come casi strettamente legati all'attività degli uffici e che necessitavano di soluzioni innovative a problemi concreti. Il progetto è la risultante di un lavoro collettivo che riguarda l'individuazione di una possibile metodologia operativa di intervento per la rigenerazione del patrimonio edilizio pubblico, il cui prodotto può dirsi intermedio tra il lavoro didattico e il lavoro di ricerca in quanto frutto di approcci diversi al tema da parte di diverse istituzioni con differenti competenze e obiettivi, legate dalla volontà di diffondere la cultura della qualità nel governo del territorio.

Le studio dei casi parte da problemi contingenti, dati dalla necessità di riqualificare le aree di intervento e di sperimentare in esse le esigenze abitative legate a stili di vita e a condizioni famigliari nuove rispetto al passato , legate alle nuove condizioni sociali, inserendole in un approccio costruttivo basato su principi di rinnovamento e sostenibilità. Un lavoro di confronto durato anni che ha consentito di individuare alcune condizioni per affrontare la riconversione del patrimonio abitativo dei quartieri residenziali e di riassumerle nei 5 punti illustrati in un Atlante: *densità abitativa e delle relazioni, attacco al suolo, attacco al cielo, involucro degli edifici come diaframma osmotico, il progetto della modificazione continua.*

Questi cinque punti rispondono ad altrettante criticità e valutazioni rilevate dagli uffici aziendali, alle normative in vigore in materia di edilizia residenziale pubblica e alle oggettive condizioni sociali proprie degli utenti che l'Azienda, che ha rappresentato la vera committenza in fase di individuazione delle strategie progettuali, ha indicato quali presupposti a docenti e studenti.

*Tabella I* | Raffronto tra i 5 punti e gli obiettivi di progetto

| | Punto | Obiettivi | Esempi |
|---|---|---|---|
| 1. |  | • Consumo di suolo zero<br>• Recupero dell'esistente<br>• Utilizzo del Piano Casa<br>• Aumento delle unità immobiliari<br>• Articolazione del progetto al suolo e in copertura |  |
| 2. |  | • Inserimento di spazi collettivi<br>• Portierati<br>• Alloggi per studenti<br>• Piazze coperte<br>• Spazi di quartiere come asili nido, biblioteche |  |
| 3. |  | • Alloggi per nuclei famigliari con diverse abitudini nella gestione dell'alloggio, maggiore numero dei componenti, usanze culinarie<br>• Spazi collettivi condominiali<br>• Stenditoi<br>• Nidi in famiglia<br>• Zona relax<br>• Pannelli solari e fotovoltaici<br>• Tetti Verdi |  |
| 4. |  | Il rinnovo del rivestimento dell'edificio diventa occasione per creare degli spazi di ampliamento degli alloggi sia come spazi interni sia come terrazzi che come serre solari |  |
| 5. |  | La flessibilità dell'intervento permette una trasformazione continua degli spazi , del taglio degli alloggi adeguabili alle diverse esigenze |  |

Le ipotesi progettuali portate avanti sia con la facoltà di architettura che con la ricerca condotta tra Venezia e Matera sono state supportate in entrambi i casi da una profonda conoscenza del patrimonio aziendale e nello stesso tempo dell'aspetto sociale che condiziona la vita dei residenti nei quartieri popolari e in sostanzia la questione abitativa pubblica.
Proprio questa conoscenza e la volontà di migliorare gli spazi privati e pubblici, adeguando i nuovi complessi abitativi alle richieste di nuclei famigliari e nuove condizioni abitative e funzionali che non corrispondono più agli edifici e ai quartieri esistenti su cui si intende rigenerare, resta il vero motore che rende necessaria e alimenta la relazione tra le Ater e i centri di ricerca per una sperimentazione che apra la strada a interventi concreti.

**Riferimenti bibliografici**

AA. VV. (1993), *Costruire a Venezia. Trent'anni di edilizia residenziale pubblica*, Il Cardo, Venezia.
Polli G. (1986), *Ridisegnare Venezia. Dieci progetti di concorso per la ricostruzione di Campo di Marte alla Giudecca*, Cataloghi Marsilio, Venezia.
Spiazzi S. (2008), "Iuav, Ater e Aziende insieme per ristrutturare la casa popolare a misura di risparmio energetico", in *Giornale dell'Università IUAV*, no. 55.
Stefania S. (2010) "Iuav, Ater – Dialogo per migliorare una esperienza didattica", in *Giornale dell'Università IUAV*, no 73.
Spiazzi S., Val P. A. (2013), "5 punti per modificare il passato prossimo", in *Progettare strategie per il futuro. Premio per l'urbanistica e la pianificazione territoriale Luigi Piccinato VII edizione*, Regione Veneto.
Val P. A. (2011), *Per una Architettura della costruzione*, Università Iuav, Il poligrafo, Venezia.
Val P. A. (2018), *Verso una nuova costruttività*, Università Iuav, Il Poligrafo, Venezia.

**Sitografia**

Biennale di Venezia 2016, Padiglione portoghese.
https://www.archdaily.com/789574/neighbourhood-where-alvaro-meets-aldo-pavilhao-de-portugal-na-bienal-de-veneza-2016
Concorso Serra Venerdì
https://www.architectureofshame.org/competition
Concorso di progettazione per Serra Venerdì, Indagine sui non abitanti.
https://www.youtube.com/watch?v=LI4UWcuKYUM

# Le Quattro Corti di Stadera: un caso pionieristico di rigenerazione del patrimonio residenziale pubblico a Milano

**Anna Tagliaferri**
Politecnico di Milano
DAStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani
Email: *anna.tagliaferri@polimi.it*

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

**Abstract**
In Lombardia si continua ad assistere alla diminuzione dello stock di Edilizia Residenziale Pubblica (ERP) attraverso veri e propri piani di alienazione su vasta scala degli alloggi pubblici, motivati dai cronici problemi di sostenibilità economica nella gestione e manutenzione. Tuttavia, in passato l'ente pubblico aveva sperimentato altre modalità con cui contenere le proprie spese; tra queste il coinvolgimento di risorse e competenze del privato sociale.
Questo è il caso delle Quattro Corti nel quartiere popolare milanese Stadera, dove alla fine degli anni Novanta è stato avviato un virtuoso progetto di partenariato tra pubblico e privato. In seguito a una fase di consultazione e negoziazione, due cooperative di abitanti hanno ottenuto in comodato due palazzine al tempo vuote e inutilizzabili (gli alloggi erano sottosoglia) con l'accordo che le ristrutturassero e le gestissero per venticinque anni con risorse economiche proprie. In questo modo le cooperative hanno potuto acquisire gli immobili ad una condizione vantaggiosa e realizzare soluzioni abitative economicamente accessibili per i loro soci, mentre l'ente pubblico, mantenendo la proprietà, allo scadere del comodato rientrerà in possesso di alloggi adeguati alla normativa e in condizioni migliori.
L'articolo ripercorre il progetto delle Quattro Corti e ne analizza gli effetti a quindici anni dall'ingresso dei soci negli alloggi, evidenziando come l'iniziativa abbia rappresentato una risposta alla crescente domanda di una casa *affordable* e garantito la tutela del patrimonio pubblico, allontanando il rischio di abbandono e alienazione.

**Parole chiave:** social housing, urban regeneration, habitability

## 1 | Il declino del dibattito sulla casa pubblica in Italia e le sue conseguenze

Il dibattito pubblico che ruota intorno alla casa si presenta in Italia fortemente incentrato sulle forme e i caratteri emergenti dell'abitare innovativo, un abitare di qualità poiché "sociale": teso alla condivisione di servizi collettivi, alla collaborazione tra gli abitanti, a incentivare il loro senso di comunità, ecc. (Tosi, 1994). Questa tendenza a riferirsi a un carattere *social* dei progetti abitativi rischia di perdere di vista il tema cruciale dell'accessibilità economica della casa: la capacità degli individui e delle famiglie di accedere ad un'abitazione adeguata alla propria condizione, con l'adatto titolo di godimento, nel contesto desiderato e spendendo una quota accettabile del proprio reddito, che permetta di condurre una vita decente (Stone, 2010).
Mentre in Italia il *social housing* viene confuso con l'*housing sociale* (Czischke, Van Bortel, 2018) in un pasticcio di termini[1] – influenzando le scelte politiche e di investimento pubblico – la forbice tra costi abitativi e redditi continua ad allargarsi, mettendo in crisi l'accessibilità economica degli alloggi per una platea sempre più ampia di popolazione (Nomisma, 2016). Intanto, nel segno del ridimensionamento del *welfare state* e delle infrastrutture della vita quotidiana di cui la "casa popolare" è una parte fondamentale (Collettivo per l'economia fondamentale, 2019), si è continuato ad assistere alla diminuzione quantitativa e qualitativa dello stock di Edilizia Residenziale Pubblica (ERP).

[1] "Social Housing" è il termine inglese che connota quello stock abitativo gestito da enti pubblici o da *housing associations* (e variamente sovvenzionato) che viene allocato in affitto a lungo termine alle parti più vulnerabili della popolazione sulla base del bisogno ("need"), a canoni sociali definiti per legge in base alle possibilità economiche e al reddito (fonte: Shelter, UK). "Housing sociale" è un termine prettamente italiano entrato in uso per definire un modello di finanziamento e produzione di alloggi in vendita o affitto a prezzo calmierato (sulla base di riduzioni rispetto al prezzo di mercato), destinati alla c.d. "fascia grigia"; un modello che è stato definito a partire dal coinvolgimento nel settore di fondi di investimento, istituti bancari e società di gestione del risparmio (SGR) di natura pubblica e privata.

Con l'abolizione del contributo Gescal, dal 1998 gli Istituti Autonomi Case Popolari (Iacp) sono stati privati di finanziamento pubblico strutturale e assoggettati alle regole di autonomia di bilancio (Federcasa, 2013). Ciò è avvenuto nonostante il disagio abitativo non accennasse a diminuire, e le neocostituite Aziende Casa regionali (che hanno sostituito lo Iacp) dovessero continuare a offrire un alloggio alle parti più vulnerabili della popolazione a canone sociale determinato per legge in base al reddito (Poggio, Boreiko, 2017).
Risultati di una tale configurazione sono cronici problemi di sostenibilità economica – affrontati attraverso vasti piani di alienazione e privatizzazione della parte migliore dello stock di edilizia pubblica − e deficit di gestione e manutenzione degli edifici.
Se a livello nazionale la questione del sottoutilizzo o abbandono interessa il 6% degli alloggi ERP (Federcasa, 2013), a Milano questa assume delle proporzioni considerevoli: nel solo ambito comunale si contano circa 4.500 alloggi ERP sfitti[2]. A fronte di liste di attesa estremamente ampie, il recupero di questo patrimonio è un'esigenza pressante e chiama a soluzioni che ne evitino il rischio di alienazione.
In realtà, il patrimonio edilizio pubblico continua a diminuire in quantità e qualità e ampie porzioni si mantengono in cattivo stato o rimangono inutilizzabili, in attesa dei necessari interventi. Mentre non di rado le soluzioni invocate a livello locale sono la privatizzazione delle porzioni più pregevoli e la demolizione delle meno appetibili, spesso si assiste inermi al loro abbandono.
Cercando di dimostrare alternative in un contesto di risorse scarse, il progetto delle Quattro Corti viene presentato e discusso in questo articolo, sulla base di ricerca archivistica, interviste e lavoro sul campo svolti da marzo 2018. Si tratta di caso pionieristico di riqualificazione di una porzione di patrimonio edilizio pubblico di ALER che per la sua storia si presentava inutilizzabile − e di fatto inutilizzata – (cfr. Par. 2) attraverso risorse economiche e gestionali provenienti dal privato sociale (cfr. Par. 3), che ha preservato il carattere di infrastruttura sociale del complesso (cfr. Par. 4): utilizzando la formula del comodato per 25 anni, l'immobile viene restituito all'uso alimentando l'offerta abitativa *affordable* delle cooperative, mentre l'ente pubblico, mantenendo la proprietà, allo scadere del comodato rientrerà in possesso di alloggi adeguati alla normativa e in condizioni migliori. Intanto, si è allontanato il rischio di abbandono e alienazione.

## 2 | Stadera. Da ambìto quartiere popolare all'abbandono da parte delle istituzioni

Stadera è un quartiere popolare costruito dallo Iacp alla fine degli anni Venti a Milano. Originariamente ai margini della città, attualmente il quartiere di edilizia residenziale pubblica è ben inserito nel tessuto urbano e facilmente raggiungibile con il trasporto pubblico, sebbene rimanga un contesto non privo di forme di marginalità.
Originariamente il quartiere assume una connotazione operaia, dove gli abitanti si attivano per dare vita a forme di mutualismo e a un diffuso clima di socialità. Questo aspetto, insieme al fatto che le case dello Iacp hanno soluzioni all'avanguardia per gli alloggi popolari dell'epoca − ad esempio, i servizi igienici privati −, rendono Stadera una meta ambìta.
Con l'incombere della deindustrializzazione, ma soprattutto con il progressivo abbandono da parte delle istituzioni, lo Iacp *in primis* (Alietti et al., 1998), il contesto "staderino" muta significativamente. Le maggiori difficoltà si riscontrano tra la fine degli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta, quando la malavita organizzata riesce ad insediarsi nel quartiere, contribuendo a sfaldare un tessuto sociale già in crisi per i cambiamenti politico-economici. Indirettamente, la gestione illegale delle case popolari è stata favorita dalla separazione della funzione di assegnazione degli alloggi – che viene affidata al Comune di Milano – dalla gestione degli immobili che rimane in carico allo Iacp. Questo sdoppiamento delle competenze causa complicazioni e rallentamenti, lasciando alcuni alloggi vuoti per lunghi periodi ed esposti ad alcuni rischi: quando non diventano sede di spaccio, spesso vengono subaffittati irregolarmente (Alietti et al., 1998: 100)[3].
Negli anni Novanta, tramite la pubblicazione del Libro Bianco e del Libro Verde, lo Iacp evidenzia le problematiche di gestione e manutenzione che colpiscono i quartieri popolari milanesi, tra cui Stadera, e descrive gli obiettivi di un "Grande Piano di Recupero" per queste aree. Tuttavia, queste pubblicazioni rimangono perlopiù una dichiarazione di intenti, incapaci di generare quel dibattito allargato che si era auspicato[4].

[2] ALER Milano, gestore degli alloggi ERP di proprietà regionale a Milano, contava 2.682 alloggi sfitti a Milano nel Febbraio 2019; Metropolitane Milanesi, gestore degli alloggi ERP di proprietà del Comune di Milano, quantificava 2.076 alloggi sfitti nel 2019.
[3] Le problematiche relative all'occupazione abusiva vengono registrate anche da Maurizio Colombini e da Livulla Lanza, rispettivamente vigile e assistente sociale presso il Presidio dei vigili di Stadera alla fine degli anni Novanta.
[4] Intervista condotta da Martina Gerosa nel novembre 1995 all' Ing. Barbarossa, al tempo dirigente del Dipartimento di Recupero dei Quartieri Storici Iacp. La trascrizione fa parte dei materiali della ricerca di dottorato di Martina Gerosa.

**3 | Il ruolo protagonista del privato sociale nelle Quattro Corti: ristrutturare e gestire il patrimonio pubblico per salvaguardarne la proprietà pubblica**

Una svolta si ha nel 1999 quando, spinti da una situazione di «emergenza sociale che ha preoccupato nell'ultimo decennio gli amministratori locali a causa dei livelli di degrado sia fisico-ambientale che socio-economico raggiunti» (ALER, 1999: 1), viene elaborato un "Piano di Recupero Urbano" (PRU) per il quartiere Stadera. Promosso dall'Agenzia Lombarda Edilizia Residenziale (ALER), ente proprietario degli immobili[5], e dal Comune di Milano, esso comprende quindici iniziative che intervengono su singoli lotti principalmente con opere di manutenzione e di adeguamento alla normativa secondo una logica prevalentemente tecnica-edilizia priva di politiche a sostegno degli abitanti del quartiere.

Tra le iniziative spicca la numero 3 che riguarda la ristrutturazione di quattro palazzine a corte chiusa note come le "Quattro Corti". Queste, essendo costituite prevalentemente da alloggi sottosoglia − ovvero da alloggi privi della superficie minima per l'abitabilità e per questo non assegnabili tramite graduatoria pubblica −, erano disabitate da anni e i tramezzi interni erano stati demoliti per disincentivarne l'occupazione. Il PRU immagina per due delle quattro palazzine «il coinvolgimento di soggetti privati qualificati […] che acquisiscano tramite atto di comodato l'usufrutto a medio-lungo termine di parti della proprietà ALER e provvedano con fondi ed organizzazione propria ai costi di risanamento ed alla gestione degli immobili residenziali. Gli alloggi così ottenuti andranno a costituire un nuovo stock di edilizia residenziale in locazione a prezzi convenzionati» (ALER, 1999: 4). Una modalità di intervento innovativa che, attraverso una sinergia tra l'ente pubblico e il privato, permette di ristrutturare gli alloggi sgravando l'ente pubblico dei costi di manutenzione pur mantenendo la proprietà pubblica.




*Figura 1* |Schema riassuntivo del processo che ha portato alla realizzazione del progetto delle Quattro corti
Fonte: schema elaborato da Anna Tagliaferri sulla base di interviste e documenti forniti dalle cooperative

L'introduzione di questo progetto all'interno del Programma di Recupero Urbano è solo l'esito formale di un processo più ampio e complesso. Già prima della redazione del PRU, infatti, c'era l'intenzione di sperimentare nuovi modi per rilanciare l'offerta abitativa a Stadera; per questo la Regione Lombardia aveva avviato una serie di tavoli con i sindacati degli inquilini e alcuni rappresentanti dei principali attori privati che si occupano, in modo differente, del tema dell'abitazione − imprenditori, costruttori, cooperative di

[5] Nel 1996 viene pubblicata la Legge Regionale n.13 che trasforma l'Istituto Autonomo Case Popolari (Iacp) in Azienda Lombarda Edilizia Residenziale (ALER)

abitanti, etc. Lo scopo era di mettere in comunicazione queste diverse realtà, valutando se fosse possibile una collaborazione per favorire l'accesso alla casa in locazione per quelle fasce di popolazione che non riescono ad accedere al mercato libero e, nello specifico, per individuare dei soggetti interessati ad operare nelle Quattro Corti.
Mentre i soggetti *for profit* non riconoscono nell'iniziativa i loro obiettivi, le cooperative di abitanti Dar=casa e La Famiglia − oggi Solidarnosc − proseguono il dialogo con l'ente pubblico. Per loro il progetto delle Quattro Corti è una buona occasione per ottenere in comodato temporaneo due interi immobili al solo costo dei lavori di ristrutturazione degli alloggi.
Nel novembre del 1999 viene costituita l'Agenzia lombarda per il rilancio dell'affitto (di seguito: l'Agenzia), organismo unitario che riunisce le tre centrali cooperative − AGCI, ALCAb e Federabitazione − e i tre sindacati degli inquilini − Sicet, Sunia e Uniat −, il cui scopo è, tra gli altri, rappresentare le due cooperative nel processo di negoziazione con l'ALER e la Regione Lombardia e il cui esito è la firma della Convenzione quadro nel luglio 2001. Con questo accordo: la Regione Lombardia provvede ad escludere dalla disciplina ERP le Quattro Corti; l'ALER si impegna a coordinare la progettazione e l'intervento costruttivo dell'intero comparto di alloggi da assegnare in locazione convenzionata, e mantiene in gestione due delle corti; le cooperative, rappresentate dall'Agenzia, ottengono in gestione le altre due (Fig. 2) per venticinque anni a patto che ristrutturino e gestiscano le stesse con risorse proprie e riconoscano il 5% dell'importo lordo degli affitti all'ALER a partire dal sesto anno di esercizio (di cui il 40% destinato ad attività di aggregazione sociale e il 60% a copertura dei costi di gestione comuni).




*Figura 2* | Gli alloggi delle Quattro Corti gestiti attualmente dalle cooperative e da ALER
Fonte: schema elaborato da Anna Tagliaferri.

Ad agosto 2002 gli immobili vengono consegnati ufficialmente alle cooperative; il loro intervento riguarda principalmente la ricostruzione e ridefinizione degli alloggi, la realizzazione degli impianti e dei vani ascensori mancanti. I lavori di manutenzione dell'involucro e l'installazione di un ascensore vengono terminati precedentemente dall'ALER.
Grazie anche al sostegno economico di Fondazione Cariplo, che con un finanziamento a fondo perduto copre circa un terzo dell'investimento, le cooperative possono ristrutturare gli immobili e, tra luglio e settembre 2004, consegnare gli alloggi ai loro soci (Fig. 3).

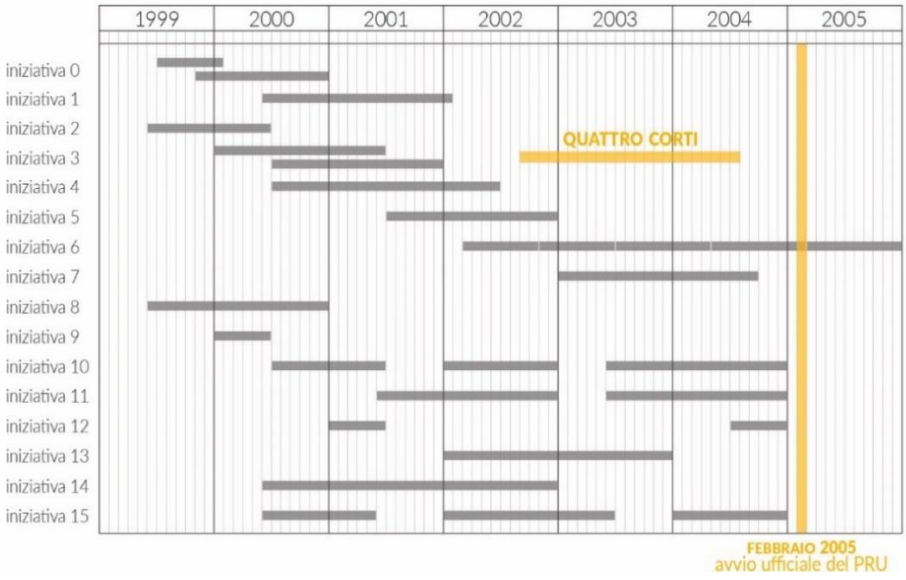



*Figura 3* | Cronoprogramma del PRU di Stadera: in grigio i tempi inizialmente previsti; in giallo i tempi della ristrutturazione delle Quattro Corti e l'avvio ufficiale del PRU. Fonte: elaborato da Anna Tagliaferri sul progetto preliminare del PRU (ALER, 1999)

Mentre nel 2005 le Quattro Corti e lo studentato sono operativi, nel resto del quartiere il PRU incontra diversi ritardi e significative difficoltà (Fig. 3): a febbraio 2019 alcuni alloggi, di cui era previsto il risanamento, non sono ancora stati consegnati e le autorimesse interrate sono ancora invendute. Tuttavia, se le Quattro Corti rappresentano un buon esempio di partenariato tra pubblico e privato, non vale lo stesso per lo studentato.
Frutto della ristrutturazione di un immobile ALER, lo studentato, con i suoi 110 posti letto, viene inaugurato nel 2005 e la sua gestione affidata ad una cooperativa sociale. La struttura funziona per alcuni anni senza grandi difficoltà, ma nel 2013 si riscontrano problemi di malfunzionamento degli impianti e di infiltrazioni meteoriche. Da quel momento l'immobile resta inutilizzato e tra l'ALER e la cooperativa si apre un contenzioso sulle competenze di manutenzione e di ripristino degli impianti. Bloccato da vertenze giudiziarie, lo studentato è ad oggi inutilizzato.

**4 | Un'opportunità per chi non trova casa nel mercato privato (né nell'offerta pubblica)**

Dal 2004, le due cooperative affittano i novantasette alloggi (principalmente bilocali) a canone convenzionato ai soci che hanno un reddito inferiore al limite massimo fissato dalla Regione per la concessione in godimento di alloggio. Attualmente il costo a carico dei soci è di 55 euro/mq annui per l'affitto, ai quali si aggiungono circa 25 euro/mq annui per le spese di gestione, amministrazione e servizi comuni dell'immobile; in questo modo è possibile abitare un bilocale pagando un canone di circa 300 euro al mese (Fig. 4). Si tratta di una soluzione economicamente accessibile in una zona relativamente centrale di Milano.

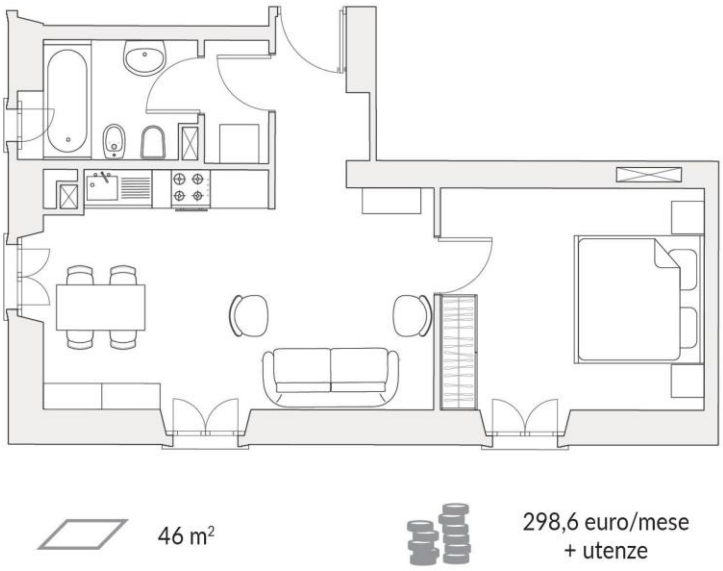



*Figura 4* | Un bilocale delle Quattro Corti e il rispettivo canone mensile a carico del socio (comprese le spese di gestione).
Fonte: ridisegno realizzato da Anna Tagliaferri.

Da alcune interviste ai soci[6] che attualmente risiedono nelle Quattro Corti, si nota come le cooperative abbiano risposto al bisogno abitativo di persone appartenenti a una fascia economica medio-bassa: famiglie monoreddito, individui con reddito precario, nuclei famigliari con i requisiti economici per accedere a una casa popolare, ma ancora in lista d'attesa per l'assegnazione di un alloggio. Nelle Quattro Corti vivono molte persone di origine straniera e c'è anche chi ha precedentemente vissuto in un alloggio popolare con il nucleo famigliare originario.
Per molti di loro poter abitare in una casa a un costo accessibile rappresenta la fine della precarietà abitativa e il trasferimento nella corte si configura come l'approdo a una situazione abitativa dignitosa che consente di trovare autonomia e, per chi lo desidera, di costruire una nuova famiglia o di ricongiungersi con i famigliari rimasti al Paese di origine. «È un sogno, trovare oggi una casa a Milano con un affitto umano», «Per me

[6] Le interviste sono state condotte da Anna Tagliaferri tra novembre 2018 e aprile 2019.

questa casa vuol dire autonomia […], finalmente avrò raggiunto l'indipendenza anche perché io vivo con mia mamma, che ha ottanta anni, e mia figlia», affermano due soci nel 2004 (ABCittà, 2005).
Anche la dimensione della gestione ha un ruolo: i soci provenienti dall'ERP hanno sottolineato come sia differente abitare nelle Quattro Corti, dove le cooperative intervengono tempestivamente e con efficienza nella gestione dei problemi ordinari e nella manutenzione. Nel 2014 per far fronte alle elevate spese condominiali, le cooperative si attivano per sostituire ed efficientare l'impianto di riscaldamento, riducendo significativamente le spese a carico dei soci.
Dal punto di vista delle cooperative è fondamentale la sostenibilità economica del progetto, per questo effettuano un attento e tempestivo monitoraggio dei pagamenti dei soci che disincentivi la morosità colpevole. Dal 2014 ad oggi il tasso di morosità nelle corti gestite dalle cooperative oscilla tra il 2% e il 7%, al di sotto del valore preventivato (8%).
Ciononostante, a fronte di alcuni casi di morosità, dal 2004 al 2018 sono stati avviati 17 sfratti, di cui tre non sono stati portati ad esecuzione in quanto il socio è riuscito a rientrare dal debito o ha usufruito del contributo per la morosità incolpevole.

## 5 | Conclusioni

Nonostante questo progetto nasca come una delle iniziative del PRU di Stadera del 1999, non sono tanto l'approccio *area-based* o l'auspicato effetto sul *social mix* a costituirne il principale interesse.
Senza dimenticare l'attenzione posta da parte delle cooperative verso la dimensione sociale del quartiere, fattore comunque importante del progetto, il punto chiave risiede altrove. Nell'essere riusciti a mettere a disposizione in breve tempo 97 alloggi per un periodo in cui sarebbero altrimenti rimasti inutilizzati e abbandonati, mantenendone la proprietà pubblica e allontanandone il rischio di alienazione. E nel farlo attraverso un'offerta economicamente accessibile per una fascia economica medio-bassa, gestita in modo attento e qualificato e con un intervento che non prevede alcun profitto da parte degli attori.
La maggiore controversia che questo progetto porta con sé è l'estromissione degli alloggi dalla disciplina ERP e dalla lista d'attesa, in favore dell'applicazione del canone concordato e di requisiti di accesso meno stringenti. Data la natura privata dei soggetti, l'intera operazione è calcolata per arrivare al 25° anno in condizioni di pareggio tra costi e ricavi da locazione (al netto del contributo a fondo perduto). L'applicazione del canone concordato consente nel tempo della concessione il puro rientro dei costi di ristrutturazione e gestione da parte delle cooperative, impossibile se fosse applicato il canone sociale.
Se però si pensa che l'estromissione dall'ERP è solamente temporanea, per un periodo in cui con tutta probabilità quegli alloggi sarebbero rimasti inservibili (cfr. Par 3), e a fronte della futura restituzione degli alloggi in condizione da poter essere immediatamente assegnati agli aventi diritto in lista d'attesa, si può inquadrare l'esito del progetto in un'ottica sinergica tra il pubblico e il privato sociale. Diverso il caso delle due palazzine rimaste in gestione diretta all'ALER ma locate in modo analogo a quelle affidate alle cooperative: per queste sembra difficile giustificare l'estromissione dall'ERP in quanto ristrutturate con fondi pubblici.
La ricostruzione del processo e l'interlocuzione con alcuni degli attori che ne sono stati protagonisti permettono di evidenziare alcune precondizioni necessarie per la buona riuscita di una tale pratica:

1. la necessità di attivare uno strumento adeguato (nel caso delle Quattro Corti è stata l'Agenzia Lombarda per il rilancio dell'affitto);
2. la preferenza da parte delle cooperative, per motivi di gestione, di intervenire su complessi unitari piuttosto che su singoli alloggi dispersi;
3. l'importanza di un finanziamento a fondo perduto che copra circa un terzo dei costi della ristrutturazione.

Mentre a Milano la domanda di alloggi a costi accessibili fatica a trovare risposta e sono ancora numerosi gli alloggi pubblici inutilizzati che attendono di essere ristrutturati, l'esempio virtuoso delle Quattro Corti mostra che è possibile intervenire su entrambi i fronti, soddisfacendo la domanda di alloggi *affordable* per il periodo di concessione al privato sociale e garantendo all'ente pubblico la riqualificazione degli immobili per poterli assegnare nuovamente tramite graduatoria pubblica.
Ad oggi, però, l'esperienza delle Quattro Corti rimane un caso isolato, privo di seguito nonostante le cooperative abbiamo manifestato il loro interesse a replicare l'intervento in altri contesti popolari della città di Milano. Per queste ragioni e − nonostante gli apprezzabili sforzi di manutenzione degli alloggi pubblici recentemente messi in atto a livello locale e nazionale − per la quota ancora elevata di patrimonio residenziale pubblico in stato di abbandono, la riflessione sulla possibilità di replicare questa esperienza, non solo a Milano, andrebbe presa in maggiore considerazione.

**Attribuzioni**

Nell'ambito di una riflessione condivisa, le parti 1 e 5 sono da attribuirsi a Marco Peverini, le parti 2, 3, e 4 a Anna Tagliaferri.

**Riferimenti bibliografici**


ABCittà (a cura di, 2005), *Progettare l'accoglienza. Incontro tra storie di vita nel Quartiere Stadera*, Elettra, Milano.

ALER (1999), *Programma di recupero urbano Stadera. Progetto preliminare*, Milano.

Alietti A., Cabras M., Lorenzoni D., Verardi R. (a cura di, 1998), *Milano, Stadera: abitare i luoghi delle differenze*, Franco Angeli, Milano.

Bargiggia F., Bricocoli M. (a cura di, 2005), *Politiche per la casa e strumenti di riqualificazione urbana: i contratti di quartiere 2 in Lombardia*, Edicom Edizioni, Monfalcone.

Basso P. (2013), *Dar casa. Cronaca di un sogno realizzato*, Terre di mezzo, Milano.

Bricocoli M. (2018), "Se la casa diventa un servizio. Criticità e paradossi", in *Welforum.it* link: https://welforum.it/se-la-casa-diventa-un-servizio-criticita-e-paradossi

Bricocoli M., Gnan E., Marani B. (2018), "Quartieri immobili. Carriere abitative e gestione dell'edilizia residenziale pubblica: riflessioni a partire da un caso studio", in *Polis*, n. 1.

Cognetti F., Delera A. (a cura di, 2017), *For rent: politiche e progetti per la casa accessibile a Milano*, Mimesis, Milano.

Collettivo per l'economia fondamentale (2019) *Economia fondamentale, l'infrastruttura della vita quotidiana*, Passaggi - Einaudi, Torino.

Cucca R., Gaeta, L. (2015), "Ritornare all'affitto: evidenze analitiche e politiche pubbliche", in *Atti della XVIII Conferenza Nazionale SIU. Italia '45-'45. Radici, Condizioni, Prospettive, Venezia, 11-13 giugno 2015*, Planum Publisher, pp. 1248-1253.

Czischke D., Van Bortel G. (2018) "An exploration of concepts and polices on "affordable housing" in England, Italy, Poland and The Netherlands", in *Journal of Housing and the Built Environment*, Springer Netherlands, pp. 1–21.

FEDERCASA (2013), *Abitazioni sociali. Motore di sviluppo, fattore di coesione*, rapporto.

Marani B. (2018), "Lo sfratto: numeri, processi e attori", in *Welforum.it*, link: https://welforum.it/lo-sfratto-numeri-processi-e-attori

Marzi A (2005)., "Dateci un tetto popolare", in *Altreconomia*, n. 61.

Meardi P. (2005), *Gli stranieri per casa. Storia di un progetto di integrazione*, Terre di Mezzo, Milano.

Mugnano S. (2017), *Non solo housing: qualità dell'abitare in Italia nel nuovo millennio*, FrancoAngeli, Milano.

Nomisma (2016), *Dimensioni e caratteristiche del disagio abitativo in Italia*, rapporto elaborato per FEDERCASA.

Peverini M., Tagliaferri A. (2019), "La gestione del privato sociale può salvare l'ERP? Il caso delle Quattro Corti di Stadera a Milano", in *Welforum.it*. Link: https://welforum.it/la-gestione-del-privato-sociale-puo-salvare-lerp-il-caso-delle-quattro-corti-di-stadera-a-milano/

Poggio T., Boreiko D. (2017) "Social Housing in Italy: Old Problems, Older Vices and Some New Virtues?", in *Critical Housing Analysis*, 4(1), pp. 112–123.

Stone M.E. (2006), "What is housing affordability? The case for the residual income approach", in *Housing Policy Debate*, 17:1, 151-184.

Tagliaferri A. (2019), *Quattro Corti. Riqualificare l'edilizia residenziale, un caso pionieristico a Milano*, Tesi di Laurea Magistrale discussa presso il Politecnico di Milano, Corso di laurea in Urban Planning and Policy Design.

Tosi A. (1994) *Abitanti. Le nuove strategie dell'azione abitativa*, Il Mulino - Ricerca.

Tosi A. (2017), *Le case dei poveri. È ancora possibile un welfare abitativo?,* Mimesis, Milano.


**Sitografia**


Consorzio Cooperative Lavoratori, consorzio di cui fa parte la cooperativa d'abitazione Solidarnosc http://www.cclcerchicasa.it

Dar=casa, cooperativa d'abitazione http://www.darcasa.org

# La riforma della città pubblica. L'esperienza didattica del progetto urbano nei quartieri di edilizia pubblica a Bari

**Giuseppe Tupputi**
Politecnico di Bari
DICAR – Dipartimento di Scienze dell'Ingegneria Civile e dell'Architettura
Email: *giuseppe.tupputi@poliba.it*

**Tiziano De Venuto**
Politecnico di Bari
Email: *tiziano.devenuto@poliba.it*

**Luca Tommasi**
Politecnico di Bari
Email: *luca.tommasi@poliba.it*

**Domenico Cristofalo**
Politecnico di Bari
Email: *dcristo@hotmail.it*

**Abstract**
La ricerca proposta si fonda sul presupposto che il tema della rigenerazione dei quartieri periferici di edilizia popolare può essere indagato attraverso un pensiero specifico che si interroga sul modo in cui il progetto dello spazio pubblico (urbano e/o naturale) può generare un valore aggiunto in termini estetici, morfologici e spaziali, ancor prima che funzionali, per questi luoghi spesso problematici della città contemporanea. In tale ottica, è possibile riconoscere come la forma dello spazio pubblico, che coincide principalmente con lo spazio dei vuoti urbani inedificati, possa tendere a rimandare ad una idea di città che interpreti il rapporto tra l'*internità domestica* e l'*esternità urbana* in una dimensione nuova, in cui la dialettica città-campagna non si costituisca come escludente, ma semmai definisca i modi di una nuova relazione inclusiva tra le parti. Il fine di tale ricerca è l'elaborazione di un programma estetico che relazioni la forma e il carattere degli spazi urbani ai tipi e alle forme della residenza per la città contemporanea, partendo dal riesame critico delle esperienze del Moderno, sia del loro portato teorico, che del loro lascito reale, e perciò anche attraverso un processo sperimentale di trasformazione di alcuni quartieri realizzati nello scorso secolo in alcune grandi città italiane ed europee. In merito a queste questioni, il lavoro del Laboratorio di Progettazione Urbana della Scuola di Architettura del Politecnico di Bari indaga il tema della rigenerazione delle periferie di edilizia pubblica proponendo una riflessione progettuale su alcuni quartieri realizzati nella città metropolitana barese nella seconda metà del Novecento. Il quartiere di San Pio si compone di diversi frammenti urbani, quasi in una condizione di arcipelago di "isole" urbane. Il tema compositivo delle isole si propone di costruire diversi gradi di internità urbana nelle isole raccolte in unità dallo spazio di natura che le connette. Il quartiere San Paolo si struttura, invece, secondo un tessuto di *slabs* su *pilotis,* profondamente segnato dalla presenza dei sistemi infrastrutturali che corrono su viadotti in quota. Il tema compositivo individuato è quello del grande "basamento/infrastruttura" che, inteso come una modellazione del suolo, costruisce una spazialità urbana in relazione alle quote dei diversi servizi infrastrutturali esistenti. Infine, le aree di Carbonara II e di Japigia, seppur attraverso diversi tipi edilizi, alludono alle spazialità della corte e dei grandi isolati a *redent*. Il tema compositivo affronta il tema della definizione di differenti gradi di internità, nell'ambito della spazialità del grande isolato aperto verso l'esterno di natura "urbana".

**Parole chiave:** paesaggio urbano, forma urbana, città-natura

**Introduzione**

Il dibattito sui temi della nuova pianificazione urbana nel secondo dopoguerra italiano era soprattutto orientato verso le problematicità del *nuovo quartiere* come emblema di un nuovo spazio urbano, oltre a una più generale ri-costruzione del paesaggio della città. In quegli anni dei grandi interventi di edilizia pubblica, anche la città di Bari viene investita da significative trasformazioni del suo territorio urbano. Gli obiettivi primari posti dai programmi per l'edilizia pubblica rimanevano in gran parte disattesi e non raggiunti. La successiva nascita del nuovo comitato di *Coordinamento per l'Edilizia Popolare* mirava a concentrare gli interventi dei diversi enti (come IACP, INA-Casa, UNRRA-Casa, ecc.) in un'unica area opportunamente individuata in base alle indicazioni delle Amministrazioni Comunali. I quartieri CEP segnano dunque in questo scenario una possibile linea di cambiamento: attraverso la pianificazione unitaria di nuovi quartieri satellite, la loro costruzione aspira a superare l'eccessiva debolezza delle opere di edilizia pubblica già realizzate evitandone l'insediamento in aree degradate e prive di servizi.[1]

Oggi, non è difficile imbattersi in queste aree collocate alla periferia dei centri urbani; luoghi riconoscibili per i loro forti caratteri di *provvisorietà*, *frammentarietà* e *discontinuità*, quasi in attesa di un loro più prossimo "consolidamento". Se i modelli adottati non riconoscono più come fondativa la struttura insediativa della città ottocentesca (l'*isolato* come *parte elementare della città* e il *tracciato viario* come *sistema generatore*), al contempo non si è riusciti a identificare un nuovo paradigma operativo – in parità di forza e di senso[2].

In questa misura, è possibile parlare di una *crisi della forma urbana* nella città contemporanea. Eppure, i frammenti di città della periferia, oltre ad essere scenari del *degrado* architettonico e sociale, sembrano offrirci, se osservati da altri punti di vista, alcune latenti potenzialità per la forma urbana. È probabilmente necessario rifondare lo sguardo dell'analisi – per un possibile progetto di trasformazione – riconoscendo il fondamentale *cambio di paradigma* intervenuto in seno agli stessi fenomeni urbani: le condizioni all'interno del rapporto tra *città* e *campagna* sono inevitabilmente mutate, entrando in una nuova dimensione, in cui la dialettica città-campagna non si costituisce come escludente, ma semmai definisce i modi di una nuova relazione inclusiva, nata dal riconoscimento che la città e il territorio si costituiscono oggi come un corpo solo.[3]

**Il laboratorio didattico: il progetto urbano nella città contemporanea. Obiettivi e metodologie**

Riconoscendo le potenzialità implicite di alcuni quartieri di edilizia pubblica nella città di Bari, nella loro relazione con i sistemi naturali – strutturali, morfologici e spaziali – del territorio in cui si inseriscono, l'obiettivo di questa ricerca è quello di avanzare una possibile proposta metodologica ed interpretativa che possa guadagnare un suo valore di generalità a partire da alcuni interrogativi preliminari.

È possibile riconoscere il valore "patrimoniale" dell'edilizia residenziale pubblica intendendola come una vera e propria eredità dell'architettura degli ultimi cento anni?[4] Di quali rapporti gode la periferia con il nucleo consolidato della città? Quali sono le nuove relazioni con la campagna e il mondo rurale? Quali le più esatte grammatiche e sintassi su cui costruire il senso di rinnovati rapporti urbano-territoriali? Possono il vuoto e lo spazio libero essere intesi come valori costitutivi su cui fondare la distinzione in parti della città?

Nella città pensata dal Moderno il *vuoto* e lo *spazio libero* assumono un valore paradigmatico, emblemi dei luoghi collettivi e di una nuova forma di natura, non soltanto "naturante" ma anche "naturata". Secondo questo pensiero, la campagna e i grandi vuoti che corrono e attraversano le distanze tra un insediamento e l'altro sono descritti dal rapporto di libertà (campi liberi) e necessità (campagna coltivata). Ma appare anche possibile attribuire un nuovo valore sintattico allo *spazio libero.*

In merito a tali questioni, l'aspirazione della ricerca progettuale condotta all'interno del laboratorio di composizione urbana del *dICAR*[5] mira a sviluppare, attraverso il progetto di architettura, delle riflessioni critiche sui quartieri di edilizia popolare barese costruiti nella seconda metà del Novecento, a partire proprio dalle categorie di riferimento del PPTR: la "campagna urbanizzata" e la "città-diffusa". Importante è provare a ri-definire i principi insediativi capaci di coniugare e far convivere la spazialità "aperta" (necessaria a stabilire relazioni rinnovate con la *natura*) con la spazialità delimitata della città "tradizionale" (la spazialità tipica delle *strade* e delle *piazze,* delle *corti* e dei *giardini*).

L'idea di *città-natura* che guida le intenzioni progettuali e che soggiace ai processi trans-formativi può inoltre rispondere a quella mancanza di identità propria della città-estesa e alla carente finitezza delle parti che la compongono[6], non limitando il progetto ad una mera risposta funzionale[7]. Un nuovo ordine compositivo, ottenuto attraverso la puntuale demolizione e/o nuova edificazione, la densificazione o la rarefazione del costruito, potrà stabilire nuovi valori di significato per il "vuoto urbano".



*Figura 1* | Planimetria di Bari. Individuazione delle quattro aree urbane di intervento.
Fonte: elaborazione degli autori.

Gli stessi rapporti tra gli elementi e/o le parti urbane possono aiutarci a considerare i differenti tipi di vuoto urbano come una nuova opportunità sintattica per affermare le identità delle parti. Inoltre, questo atteggiamento ci consente di non considerare i vuoti come "spazi di risulta" o come spazi da poter "riempire" bensì come luoghi connotati da specifici caratteri spaziali, derivati dalle qualità formali assunte dal costruito.
Le aree urbane individuate per l'analisi interpretativa e la sperimentazione progettuale intrapresa all'interno del laboratorio didattico descrivono una condizione di forma urbana "aperta" e sono in qualche misura riferibile, perlomeno nelle loro aspirazioni originarie, ai modelli della Città del Moderno. Dalle esperienze corbuseriane dei *redent* sino alla composizione per elementi lineari del Lafayette Park a Detroit[8] è possibile ricondurre l'idea dello spazio urbano alla sua composizione per tipi edilizi, riconoscendo in questa dialettica la *parte elementare* della loro idea di città. Il *redent,* come composizione di forme spaziali continue, costruisce il suo carattere attraverso la concatenazione lineare di spazi concavi e convessi. Il sistema a *slabs,* come composizione di elementi lineari sul piano, costruisce l'internità della corte attraverso la disposizione degli elementi nello spazio senza costruire mai la condizione dell'angolo. La *piastra,* come nuovo piano urbano, costruisce una nuova spazialità urbana in relazione alle quote dei diversi servizi infrastrutturali esistenti.

**Zona 45 – Japigia: la spazialità del *redent***
L'area delle cosiddette 45 fa parte del quartiere Japigia, edificato al di fuori dell'asse ferroviario, considerabile la prima zona - a livello temporale - "periferica" della città di Bari: cominciata a costruire nel dopoguerra per garantire abitazioni a una città in espansione, il quartiere cresce verso Sud e comprende diverse zone. Fra queste, la "zona 45" è un'area ad alta densità composta di edilizia popolare risalente agli anni '70, contraddistinta da un contatto diretto con l'asse viario di Via Caldarola, e una relazione preponderante con la natura.

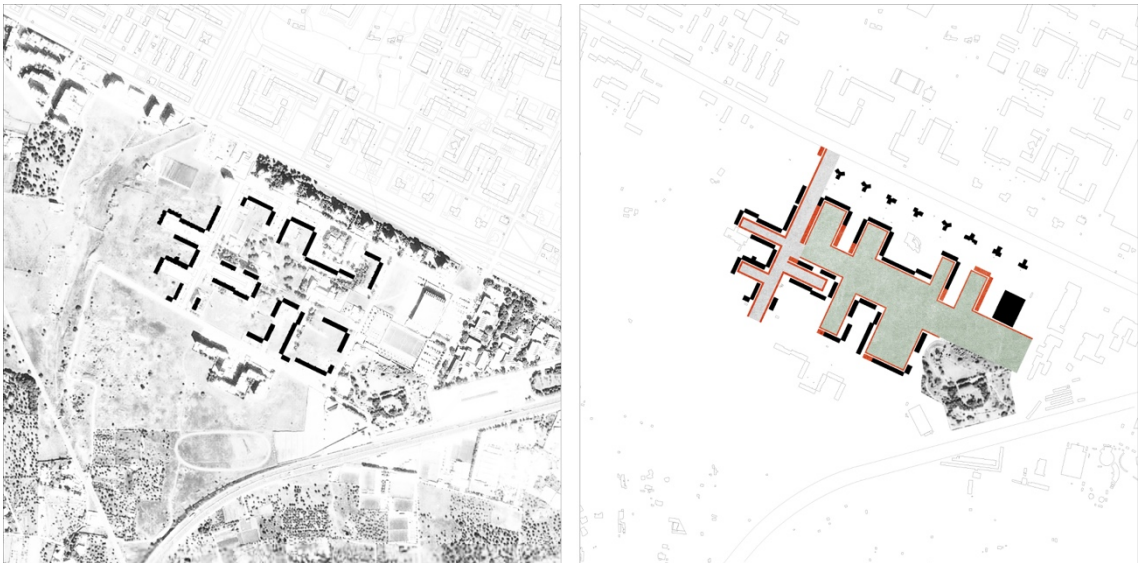


*Figura 2* | Japigia. Stato dei luoghi (sinistra), schema insediativo proposto (destra).
Fonte: elaborazione degli autori.

L'area si trova infatti all'interno del *cuneo verde*, un brano di campagna che raggiunge il centro della città costeggiando tutto il quartiere di Japigia, ed è a contatto con la Lama Valenzano, una delle lame che segnano il territorio metropolitano tagliandone la geografia perpendicolarmente alla linea di costa. L'edificato della zona 45 consta di due tipologie: gli edifici a torre e gli edifici a stecca.
Questi ultimi, nella loro composizione, sono riferibili in qualche misura al modello del *redent* corbusieriano: le stecche abitative si uniscono, restando tangenti nei vertici, nella classica forma caratterizzata dall'alternarsi di concavità e convessità, a creare il susseguirsi di spazi interni ed esterni. Il limite inferiore, non costruito, è contraddistinto dal diretto rapporto dei *redent* con il cuneo verde. Le torri, invece, rappresentano il limite che divide l'area dall'asse di Via Caldarola, costituendo una cortina di case alte, trilobate.
Avendo riconosciuto in questa zona le due potenzialità, spaziali e di rapporto con la natura all'interno della città, la strategia progettuale vuole tendere a rafforzare le capacità ancora inespresse dell'area e dei suoi edifici. Tramite l'aggiunta di un corpo loggiato (basso o alto) alle preesistenze, la sequenza degli spazi viene chiarita dall'ordine generato dall'uniformità dei fronti degli edifici che, grazie all'apposizione di uno stesso elemento unificatore, conferiscono maggior chiarezza a questa parte di città. Declinando in differenti modi il corpo della loggia pubblica, inoltre, si vogliono definire differenti qualità spaziali per i luoghi collettivi che compongono il quartiere: lo spazio adiacente al viale lastricato è inteso come una corte stretta e lunga, uno spazio compresso; invece, lo spazio del campo è determinato da ulteriori logge (differenti dalle prime per peso, forma, e funzione) che segnano l'entrata del verde all'interno della città abitata, conferendole una nuova e più chiara organizzazione spaziale. Includendo anche il palazzetto dello sport e la collina ecologica già presenti, la nuova area si configura come un susseguirsi di corti, differenti per forma e caratteri spaziali, ma unificate dalla presenza del loggiato che consente un rapporto addomesticato fra lo spazio pubblico del verde urbano e quello privato degli edifici. Le architetture pubbliche, attraverso la loro disposizione nel campo – sia all'interno che all'esterno delle corti residenziali – punteggiano omogeneamente lo spazio libero. Attraverso il loro inserimento puntuale, si sviluppano nuovi rapporti geometrici nonché prospettici, capaci di arricchire le sequenze spaziali, le "narrazioni architettoniche" che si susseguono nell'attraversare il parco, e al contempo si contribuisce a conferire maggiore unità all'insieme.

**Santa Rita – Carbonara: la composizione per *slabs***
Il rione Santa Rita è parte del quartiere Carbonara: un'area residenziale che si discosta, nella morfologia, dall'area "storica" del quartiere, contraddistinta da un edificato compatto. L'edificato di Santa Rita s'innesta ad Ovest della parte di tessuto consolidato, in un luogo che, similmente alla zona 45, è immerso nella natura ed è a stretto contatto con gli assi viari, nonostante tale rapporto sembri negato, attualmente, dall'edificazione incongrua di cui il quartiere è composto: ad Ovest il confine ultimo dell'area è quello dell'asse ferroviario, con cui l'edificato ha un contatto mediato da un lungo corridoio di verde coltivato,

mentre ad Est vi sono due eventi naturali che segnano l'area. Il tracciato maggiore è quello della lama che, con un salto di quota molto leggero, segna il limite della zona, separando le due parti di città; il secondo preponderante segno di natura è quello della cava, che scava l'orografia del luogo in profondità, rappresentando un singolare vuoto urbano, attorno al quale si attestano le abitazioni.

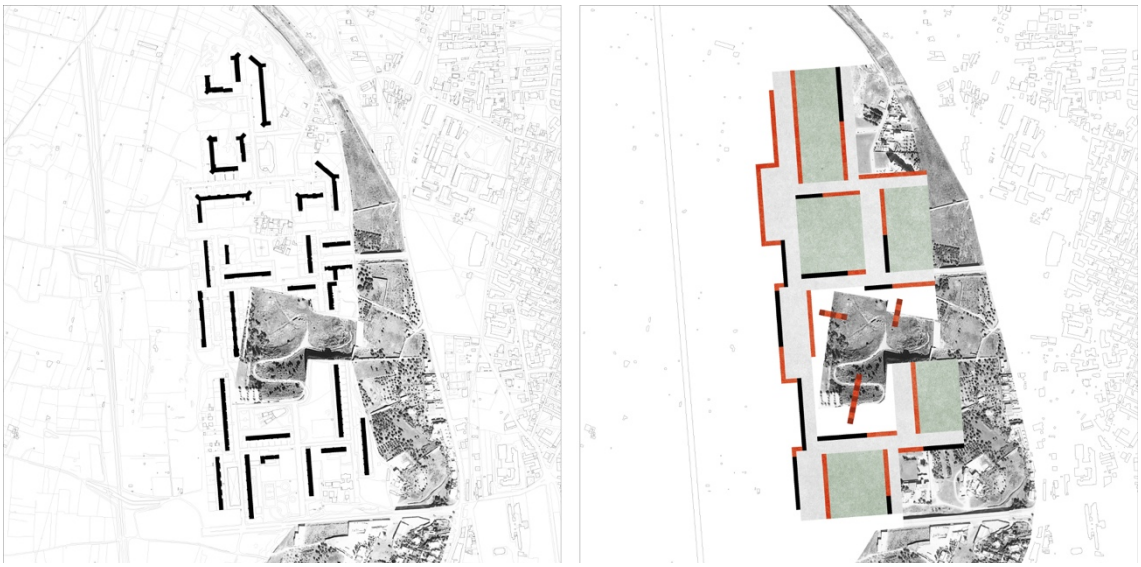


*Figura 3* | Carbonara. Stato dei luoghi (sinistra), schema insediativo proposto (destra).
Fonte: elaborazione degli autori.

I corpi residenziali sono *slabs*, stecche di differente ampiezza che sembrano rimandare ad un iniziale progetto d'insieme ma che, all'interno di una pianificazione che ha seguito una successione di fasi non regolare, sembrano aver poi seguito logiche astratte e indifferenti ai luoghi. Questa disposizione porta alla creazione di spazi ambigui e definiti dai limiti labili dell'edificato, che risultano essere ambigui e poco chiari.
La mancanza di una identità spaziale pienamente espressa e le potenzialità del rapporto con la natura e della costruzione per barre ha determinato le principali intenzioni della sperimentazione progettuale.
Dopo un'accurata selezione degli edifici da mantenere e quelli da sostituire, le prime due azioni riguardano la chiarificazione del limite e la costruzione di un rapporto rinnovato con la lama. La "muraglia" sfalsata permetterebbe di ridefinire un limite netto che separa la zona costruita dalla campagna, a sua volta ordinata e "punteggiata" da piccole costruzioni che definiscono i tracciati degli orti. L'aggiunta di tre sistemi lineari di torri attorno alla cava garantirebbe la possibilità di rafforzare la centralità urbana di tale luogo naturale, caratterizzando lo spazio scavato della cava come un sistema architettonico, che costituisce un importante caposaldo per tutta l'area di progetto.
All'interno delle logiche aggregative del tessuto, la strategia è invece volta alla creazione di una sequenza chiara di spazi intesi come stanze, aperte ma definite su più lati da un più regolare disegno degli *slabs* residenziali. Si intende dunque rafforzare alcune stecche esistenti in modo da segnare i limiti di questi nuovi spazi di natura urbana che, in alcuni casi sono caratterizzati dall'affaccio sulla lama e, in altri dalla presenza di corti e giardini. Questa nuova disposizione dello spazio conferisce agli assi pubblici una gerarchia che evidenzia da un lato l'asse primario, parallelo al tracciato ferroviario e al percorso della lama, intervallato dagli assi perpendicolari, che mettono in comunicazione la lama con il confine costruito, definito tramite la chiara distinzione delle corti e delle strade, vialoni o piazze – ossia in generale tra lo spazio pavimentato e lo spazio verde, sia esso di natura o addomesticato. Definendo più chiaramente i differenti tipi di spazialità attraverso la modificazione del costruito, e introducendo nuove gerarchie nella composizione dell'intero quartiere, il rione Santa Rita acquisirebbe un nuovo ordine morfologico e spaziale, mantenendo quelle che erano le proprie caratteristiche originali, esplicandole e rafforzandole attraverso la strategia di progetto.

**San Paolo: l'architettura del suolo come nuovo piano urbano**
La terza zona di progetto è sita all'interno del quartiere San Paolo, edificato fra gli anni '60 e '70 per rispondere alla necessità di una città in forte espansione demografica. L'area in oggetto gode di una

pianificazione ordinata, con una serie di edifici a barre confinati da una sequenza di torri alte che definiscono il limite di questa zona. Essa è attraversata dall'asse della metropolitana sopraelevata, che collega l'aeroporto alla città di Bari. Nel vuoto determinato dalla presenza di questo asse infrastrutturale trovano posto alcuni edifici per la collettività: il comando dei carabinieri, una chiesa ed un supermercato, unici edifici pubblici costruiti nel quartiere. Benché quest'area sia circondata da verde di campagna, la parte a nord del quartiere, adiacente alla lama, non sviluppa un rapporto con tale peculiare luogo di natura.

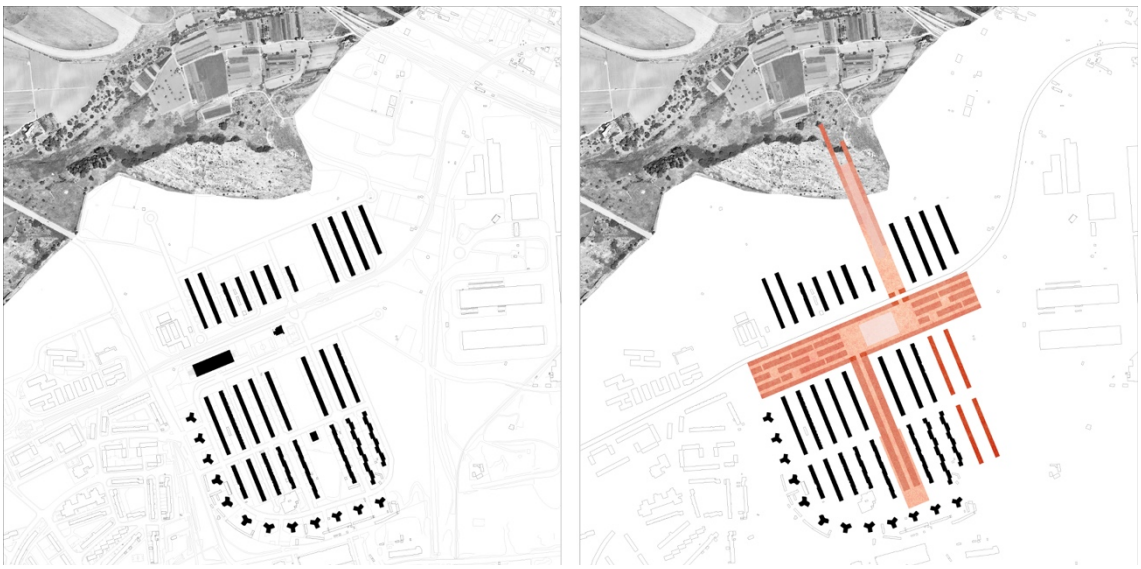


*Figura 4* | San Paolo. Stato dei luoghi (sinistra), schema insediativo proposto (destra).
Fonte: elaborazione degli autori.

Data la chiarezza "compositiva" dell'aggregato, accanto alle caratteristiche tipiche della città liminare della seconda metà del Novecento - la mancanza di servizi o di spazi pubblici, la prevalenza di edilizia residenziale pubblica non accompagnata dalle più basilari dotazioni di aree o edifici collettivi, nonché la mancata occasione di rapportarsi ai luoghi di natura che circondano il quartiere, come la lama e le campagne coltivate - l'approccio a questa zona vuole essere diverso dai precedenti, provando a condensare tutti gli elementi in un unico edificio, un edificio infrastruttura-spazio pubblico.
Introiettando dentro di sé sia le architetture collettive che il tracciato metropolitano, ed espandendosi sino ad abbracciare prima gli edifici presenti e poi la lama, intesa come arrivo e traguardo di uno dei bracci, l'edificio complesso si inserisce nell'area sottolineando le direzioni e gli assi presenti, ponendosi esso stesso come risoluzione alla mancanza di capisaldi e di luoghi collettivi. La presenza di due gruppi di torri che si guardano, nei punti di intersezione tra le braccia perpendicolari, e i percorsi di collegamento con la città e con la lama, densifica l'oggetto architettonico nel luogo del suo baricentro. Questo oggetto complesso agglutina tutte le quote, regolandole e acquisendo il compito di collegarle: in questa maniera, la strada, la ferrovia e i diversi edifici pubblici non saranno episodi all'interno di una città lasca, ma saranno uniti e collegati attraverso un'unica grande architettura, un'unica grande forma che ordina le quote collegandole, e che ordina i percorsi in ragione della sequenzialità, della concatenazione e della giustapposizione di differenti spazialità urbane. La ricongiunzione con l'elemento naturale della lama è dunque anche arricchita dalla presenza, nei percorsi d'arrivo a tale luogo, di rampe, spalti, affacci, cambi di quota e di prospettiva, e dunque di differenti rapporti con la linea di orizzonte, con il piano di campagna e con le sagome dell'edificio.

**San Pio: la composizione per *isole urbane***
Il quartiere San Pio, tra le aree prese in esame, è il più recente per edificazione, nonché il più lontano dal centro della città. La sua costruzione avviene nell'alveo dei programmi di edilizia popolare convenzionata, e al suo interno si riscontrano le caratteristiche già descritte per gli altri quartieri: quest'area è tagliata dal tracciato della tangenziale che separa le due zone costruite, ed è quasi completamente immersa nella natura, non quella del verde e delle lame che arrivano al mare ma quella dell'agro e della campagna coltivata. Le diverse tipologie, di edifici a stecca o di edifici a torre, non soggiacciono ad una unità della composizione dello spazio urbano, acuendo un senso di "giustapposizione" delle parti. Nonostante la

presenza di alcune attrezzature comuni, è problematico ritrovare una gerarchia degli spazi o delle architetture, né è possibile riconoscere o assegnare un valore di caposaldo agli edifici collettivi esistenti.
Riconosciuta la significativa assenza di una idea di forma dello spazio urbano, si potrebbe interpretare il tema compositivo riferendosi al tema ungersiano della *città-arcipelago*[9].

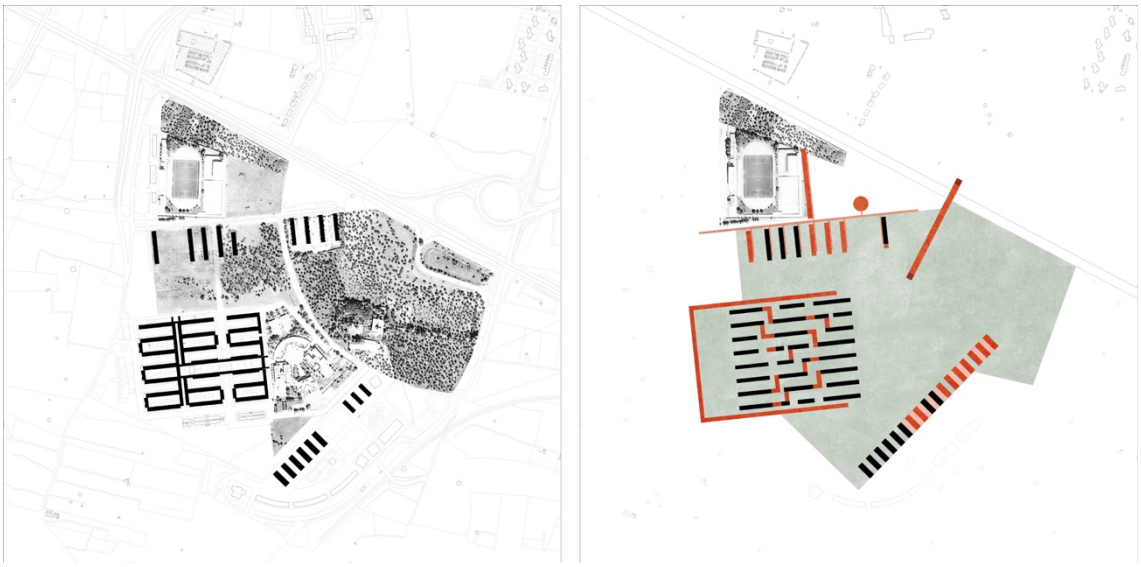


*Figura 5* | San Pio. Stato dei luoghi (sinistra), schema insediativo proposto (destra).
Fonte: elaborazione degli autori.

La strategia di progetto mira a ricondurre ad una unità formale i tre "frammenti" urbani evidenziati nella planimetria (figura 5). Le tre "parti" poste sul suolo di natura, tra le trame dei campi agricoli e la statale 16, si distinguono per la loro diversa condizione morfologica.
Nella parte meridionale la serie di edifici in linea viene rafforzata e legata attraverso un basamento su cui si ergono alcune torri che potrebbero misurare il nuovo grande campo urbano.
A Ovest, il tessuto a stecche viene ricomposto quasi secondo una sequenza labirintica e delimitato da un recinto aperto sul grande spazio di natura. Le stecche nella zona settentrionale vengono integrate a costruire una sequenza lineare di elementi tenuti insieme da un sistema di spina per i servizi collettivi. Un'edificio-ponte, segnato alle sue estremità da due torri, costruisce l'attraversamento della statale 16 e misura con le torri dell'"isola" meridionale ancora lo spazio del campo libero. Quest'ultimo, individuato dalle isole urbane, è segnato dalla presenza di alcuni edifici collettivi, che compongono il vuoto di natura definendo anche un nuovo e più idoneo "teatro" per la vita pubblica.

**Riferimenti bibliografici**


Borri D., Cucciolla A., Morelli D., Pastore P., Petrignani M., Ruggiero Petrignani M. (1980), *Questione urbana e sviluppo edilizio | il caso di Bari*, Dedalo Libri, Bari.
Del Bo A. (2018), *Lafayette Park. Detroit. Scritti sulla costruzione della città*, Aión, Firenze.
Magnago Lampugnani V. (2017), "Cinque proposte per costruire in tempi incerti", in *Domus* 1000.
Moccia C. (2015), *Realismo e Astrazione*, Aión, Firenze.
Moneo R. (2012), *L' altra modernità. Considerazioni sul futuro dell'architettura*, Marinotti, Milano.
Monestiroli A. (1997), *Temi Urbani*, Edizioni Unicopli, Milano.
Settis S. (2017), *Architettura e democrazia. Paesaggio, città, diritti civili*, Einaudi, Torino, p.68.
Ungers O. M., Vieths S. (1997), *The Dialectic City*, Skira, Milano.

# Forme estreme dell'abitare.
# Quando il diritto all' abitare si declina nel più primordiale diritto ad esistere

**Ianira Vassallo**
Politecnico di Torino
DIST - Dipartimento interagendo di Scienze Progetto e Politiche del Territorio
Email: *archivassallo@gmail.com* / *ianira.vassallo@polito.it*

**Abstract**
Il quartiere dell'Ex MOI di Torino, un tempo spazio dei Mercati Ortofrutticoli all'Ingrosso è stato trasformato in Villaggio Olimpico in occasione dei Giochi Olimpici invernali del 2006. Questo progetto, oggetto di un concorso internazionale, è stato definito come il tentativo di costruire un manifesto di "abitare altro" rispetto all'omologazione della città operaia del secolo precedente ma, al contempo, in un tempo relativamente breve, è stato investito da un processo cumulativo di accelerato impoverimento e marginalizzazione sociale.
I fatti di cronaca recente rendono esplicito l'inasprimento di quella parabola. Il 30 marzo 2013 una palazzina del complesso, in stato di abbandono, o meglio in attesa di quella popolazione auspicata in modo vago e confuso all'atto del progetto, venne occupata da 150 rifugiati richiedenti asilo politico. Oggi sono passati più di 6 anni anni da quel giorno e i 150 occupanti sono diventati oltre 1000. Quando i primi rifugiati si insediarono abusivamente, a 7 anni dalle Olimpiadi, il MOI era uno spazio in crisi di significato. Nelle palazzine e negli spazi aperti si inscrivono oggi i gesti e le esperienze di popolazioni che sono lontanissime da quelle immaginate. Si ricostruisce un "villaggio" di spazi angusti, sovraffollati, ingombri di cose e voci che rivendicano diritti non scambiabili, né negoziabili: il diritto all'inviolabilità, ad essere accolti, essere rispettati senza essere discriminati. Il paper intende mettere sotto osservazione un caso "estremo" del diritto all'abitare: ovvero del suo concentrarsi in un luogo dove la sua rivendicazione ha strettamente a che fare con la condizione di esclusione sociale (Tosi 2017) di coloro che rivendicano quel diritto[1].

**Parole chiave:** diritti, nuove popolazioni, rigenerazione urbana

In un libro di qualche anno fa, a fronte dell'espulsione di alcune famiglie rom a Torino, Marco Revelli affermava la «finzione reale dell'uguaglianza dei diritti» e confrontava l'assenza di diritti di alcuni, alla «cittadinanza ipertrofica» di altri (Ravelli, 2016).

Oggi infatti se si vuole parlare di diritto all'abitare bisogna fare i conti con situazioni molteplici ancorché divergenti che hanno a che fare con il tipo di popolazione che incarna questo diritto nello spazio.
Il caso studio riportato di seguito è infatti testimonianza di una realtà lontana rispetto alle lotte per la casa degli anni '70, lontana dalla prospettiva lefraviana di rivendicazione dei diritti, ma piuttosto emblematica per mostrare come i diritti connessi alla città e all'abitare oggi vengano declinati, anche se spesso non riconosciuti entro questo campo, dalle diverse popolazioni che la abitano e la attraversano.

Si tratta del progetto di edificazione dell'Ex Villaggio Olimpico di Torino, storia di un luogo pensato come manifesto di un "abitare diverso" a fronte dell'omologazione della città operaia e che oggi è palcoscenico di una rivendicazione intorno al diritto di cittadinanza che passa attraverso l'occupazione illegale dello spazio. Rappresenta la parabola del modo di intendere "la questione abitativa" a Torino: il fallimento di quell' ambizione di esibire una nuova immagine della città e della sua società a seguito del periodo fordista. Oggi è il simbolo della territorializzazione della povertà e del disagio, come lo erano un tempo i quartieri operai. Rappresenta dunque un caso estremo di diritto all'abitare, capace di mettere in luce le contrapposizioni che oggi emergono sulle questioni abitative nella città contemporanea.

[1] Questo paper nasce in primis da un interesse maturato come cittadina verso le vicende di questo quartiere e di conseguenza dall'osservazione diretta delle sue trasformazioni. Il testo è quindi frutto di una ricognizione delle notizie emerse nella stampa locale dal 2013, di diversi sopralluoghi e interviste fatte alle associazioni coinvolte nella gestione delle palazzine del Moi e del lavoro fatto dagli studenti dell' Atelier di Urban Design del Politecnico di Torino (Atelier del terzo anno del Corso di laurea triennale di Architettura, a.a 2015 e 2016 - Prof. C. Bianchetti – R.Ingaramo) e di Urbanistica (Corso monografico del secondo anno del Corso di laurea triennale di Architettura, a.a 2015/2016 - Prof.sa C. Bianchetti).

**La parabola della "questione abitativa" a Torino**

La candidatura a sede dei Giochi Olimpici Invernali del 2006 ha rappresentato una vera a propria occasione di riscatto per la città di Torino. Essa infatti da tempo era al lavoro per governare l'uscita dal periodo fordista immaginata intorno alla costruzione di una diversa identità, nonostante ciò, le eredità del suo passato han sempre costruito un patrimonio pesante da poter gestire.
I fenomeni di dismissione dei comparti industriali e delle loro infrastrutture, lo sgretolamento di un modello di società compatta e l'abbandono dalla scena politica, culturale ma soprattutto economica da parte di alcuni attori che hanno costruito il '900 di questa città, sono stati elementi strutturanti di questo processo di trasformazione.

Da qui, l'idea forse poco esplicitata, che i progetti di sviluppo legati ai fondi Olimpici si riversassero soprattutto al di fuori delle infrastrutture sportive pensate per l'accoglienza dell'evento. I Giochi Olimpici, che vedevano in Torino un trampolino di lancio per immaginare un sistema allargato dove le Alpi avrebbero fatto da protagoniste, in realtà è presto naufragato lasciando che la città stessa diventasse la vera regina dell'evento. Torino, compressa dalla sindrome da "frenesia di trasformazione," ha quindi riversato su di sé le opportunità legate alla possibilità dei grandi investimenti. I progetti urbanistici realizzati grazie ai fondi olimpici in gran parte si sono definiti ricalcando gli scenari di sviluppo delineati dal PRGC del '95[2].

All'interno di questo disegno il Villaggio Olimpico, destinato temporaneamente a sportivi e giornalisti è stato un caso emblematico. Frutto di un concorso internazionale bandito nel 2002, il progetto è stato poi affidato al gruppo di lavoro capeggiato dallo studio Camerana&Partners. Esso infatti è stato realizzato tra il 2003 e il 2005, con tempi molto stretti legati alle necessità di ospitare 2.500 atleti coinvolti nel Grande Evento.

La vicenda della realizzazione di questo nuovo tassello dell'abitare a Torino, se da un lato si innesta perfettamente nella più ampia operazione di re-branding per definire una nuova identità per la città (Vanolo, 2008 e 2015) dall'altra sembra echeggiare, nella sua vicenda, le ambizioni e le illusioni con le quali erano stati costruiti i quartieri della città fabbrica[3].

L'idea alla base del progetto infatti era quella di costruire e mostrare agli occhi esterni e a loro stessi una nuova città, rappresentata in parte anche dalla società che la stava abitando: non più quella operaia, ascrivibile ai quartieri popolari di Mirafiori, Falchera, Vallete, ma variegata, giovane, dinamica, che sceglie di vivere in contesti adattabili alle diverse esigenze, che fanno eco ai più recenti (per l'epoca) progetti del Nord Europa. In questo frangente il mancato allineamento degli edifici ai confini dell'isolato dettato dalla distribuzione a scacchiera, la costruzione di uno spazio aperto fortemente visibile e permeabile e la scelta di colorare le palazzine sono stati solo alcuni e i principali elementi di esibizione della volontà di spogliarsi del grigiume della Fabbrica che per anni ne aveva connotato il carattere industriale.

Dall'altra parte però non è di poco conto infatti che questo progetto debba fare i conti con un lotto lungo e stretto, ma soprattutto compresso tra pesanti eredità del passato fordista: da un lato i binari della ferrovia della Stazione e il complesso industriale FIAT Lingotto e dall'altro con i quartieri operai costruiti dallo stesso modello di città.

Il Villaggio sorge dunque in una zona che, a causa della chiusura degli storici Mercati Ortofrutticoli e della progressiva scomparsa dello statuto di quartiere operaio legato agli impianti Fiat di Mirafiori, era schiacciata da una pesante eredità.

---

[2] Il progetto delle Spine infatti ha rappresentato la cifra del cambiamento, capace di riagganciare e ridisegnare non solo l'organizzazione e l'infrastruttura della città ma anche di ricollocare parte dei suoi tasselli rimasti vuoti.

[3] Negli anni '40/'50 infatti i quartieri di edilizia pubblica residenziale rappresentavano, anche agli occhi dei loro progettisti, l'occasione di costruire migliori condizioni di vita oltre alla possibilità per immigrati in cerca di lavoro di crearsi una nuova vita per loro e per le loro famiglie, ma fin dagli inizi della loro cantierizzazione era apparsa chiara che questa ambizione sarebbe naufragata a fronte di una frenesia edilizia fatta di tempi concitati e materiali scadenti e di una marginalizzazione della loro localizzazione e dei servizi annessi. L'idea illusoria di nobilitare la classe operaia, visibile anche dalle immagini dei quotidiani dell'epoca, perse presto questa patina per mostrarsi come luogo dell'esclusione e del degrado. In un certo senso questo processo ricorda la parabola attorno al quale si è costruito il Villaggio Olimpico, seppur in esso ci fosse la volontà di segnare un forte distacco con quel modello di abitare.

Questo pezzetto di un'altra Torino ha cosi mostrato ben presto la sua fragilità. Il distacco premature dell'intonaco colorato dalle facciate e l'abbandono dei piani terra sono solo i primi segnali del fallimento di un'idea utopica di abitare, costruita senza fare i conti con la sua popolazione ma retta su un'idea astratta di società.

Nonostante le fotografie scintillanti e plastiche scattate a fine cantiere, in poco tempo l'idea di quel modello di abitare si è frantumata nel succedersi di popolazioni che al MOI si fermavano troppo poco: atleti, tecnici e giornalisti in primo luogo, ma anche studenti, famiglie di ceto medio, co-housers, negozianti, tecnici dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale. Un rapido succedersi di segmenti di popolazione che lascia a terra numerose tracce. Così la celebrata continuità dei piani terra con gli spazi comuni e lo stesso disegno del suolo che voleva scardinare i sistemi rigidi e consolidati delle abitazioni torinesi si sono riscritte in una serie di recinzioni, alcune delle quali molto rigide. Segmentando, insieme allo spazio, l'idea di una piastra liscia, pronta a essere attraversata, vissuta, plasmata; senza confini né recinti; senza percorsi designati. E snaturando prematuramente il progetto riscrivendone la storia.



*Figura 1* | Schema riassuntivo del processo che ha portato alla realizzazione del progetto delle Quattro corti
Fonte: schema elaborato da Anna Tagliaferri sulla base di interviste e documenti forniti dalle cooperative

**Il post-olimpiadi. "Diventare Villaggio"**

I fatti di cronaca recente raccontano un inasprimento di questa parabola. Il 30 marzo 2013 una palazzina del complesso del Moi in abbandono, o meglio in attesa di quella dinamica popolazione disegnata a tavolino, viene occupata da 150 rifugiati richiedenti asilo politico. Oggi sono passati più di 6 anni da quel giorno e i 150 occupanti sono diventati (si stima) oltre 1000 "abitanti" provenienti da 28 Paesi diversi. Quando i primi rifugiati si insediano abusivamente, a 7 anni dalle Olimpiadi, il MOI era uno spazio in crisi di significato. Solo in parte occupato dall'Arpa che nel frattempo aveva recintato bene i suoi spazi costruendo la prima frattura nella piastra continua, quasi dismesso come studentato, con grandi spazi vuoti al suo interno. In

modo per alcuni aspetti paradossale, nelle palazzine e negli spazi aperti (perlopiù trascurati) si inscrivono i gesti, le esperienze, le rivendicazioni di popolazioni che sono lontanissime da quelle immaginate.
Si ricostruiscono mondi privati, sovraffollati, angusti, capaci di offrire rifugio, di celare i loro abitanti. Lo spazio delle palazzine viene riattrezzato: i sottoscala rivelano ulteriori posti letto scavalcando l'idea tradizionale di intimità e mostrando un'idea di abitare che va oltre il confine dell'appartamento, che si riconosce nella condivisione dello stabile intero, che si erge a simbolo di quella comunità. I parcheggi sotterranei diventano deposito, mercato, luogo di servizi e di scambi più o meno leciti. Spazio che si erge a difesa dai pericoli della vita urbana, ma che qualche volta li contiene (come mostrano fatti di illegalità e criminalità pubblicati nella cronaca locale). L'a propria presenza e il modo di abitare si esibisce piuttosto nelle facciate degli edifici che vengono ridisegnate con opere di street art e contengono scritte in diverse lingue. I piani terra diventano ciclofficine, cucine, dormitori chiusi verso l'esterno, segnando un distacco con lo spazio aperto che invece è stato addomesticato attraverso la costruzione di un playground sportivo, della coltivazione di fiori e verdure e di luoghi di sosta. In modi contraddittori, violenti, non governati, questi spazi si trasformano in un autentico "villaggio" abitato da una popolazione ingabbiata nella città, in attesa di verdetto.

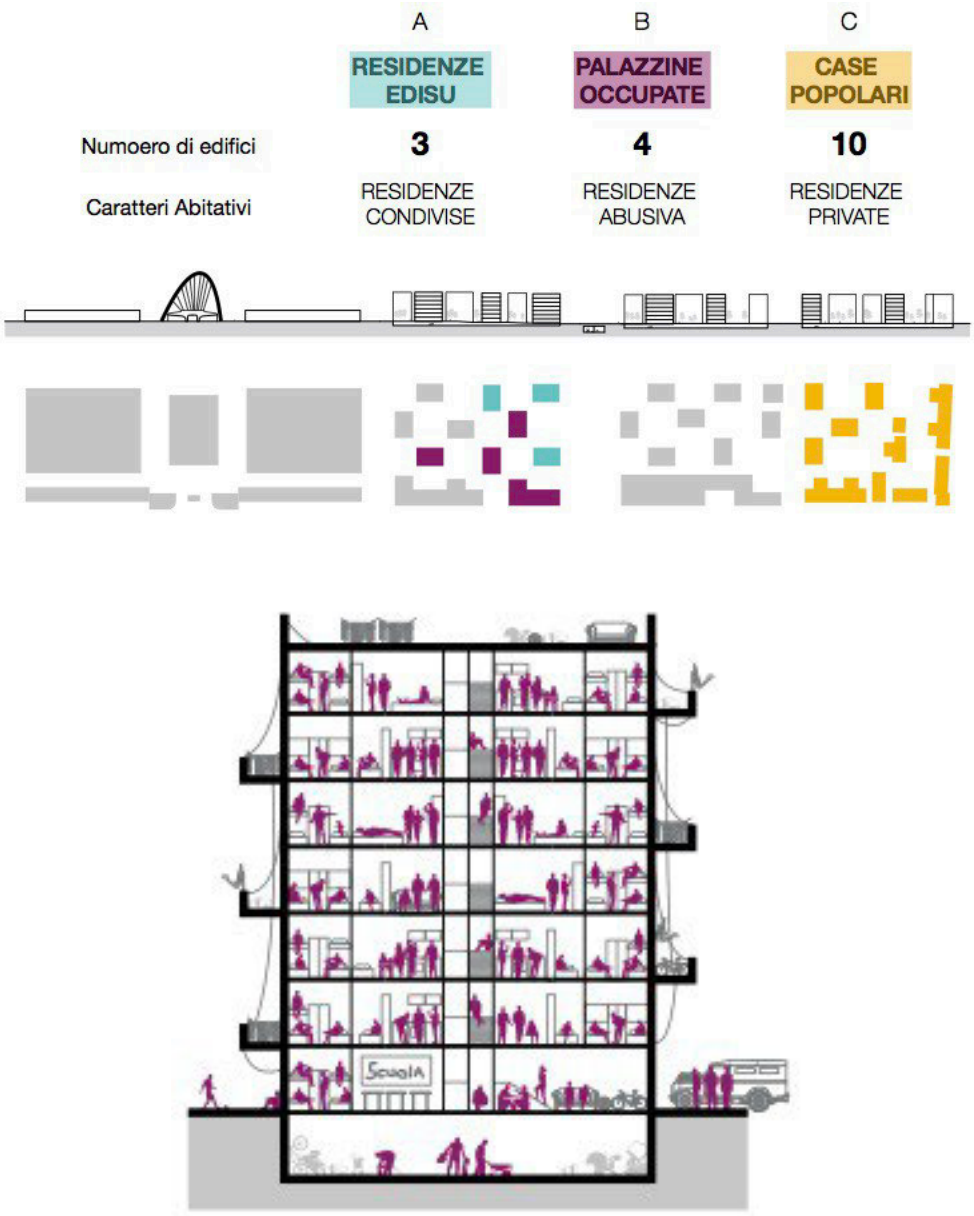



*Figura 2* | L'immagine mostra come oggi viene vissuto e utilizzato lo spazio del Moi. Queste rappresentazioni sono state elaborate all'interno del Corso di urbanistica della Laurea Triennale in Architettura del Politecnico di Torino (Prof. C. Bianchetti, aa. 2015/2016) studenti

**Un diverso manifesto dell'abitare**

La presenza di individui che al Moi si rifugiano o si nascondono, è espressione di una rivendicazione di diritti che non sono scambiabili, né tanto meno negoziabili: il diritto all'inviolabilità, alla libertà di credere, di pensare, di essere accolti, di unirsi ad altri in un'associazione, di venire rispettati senza essere discriminati. Questi sono diritti fondamentali e il loro valore non dipende dal numero di coloro che li richiedono. Con i diritti all'abitare (o alla città) non vanno certo confusi. Ciò che conta, e che si ritiene interessante, è che l'abitare, lo spazio, ne costituiscono il veicolo fondamentale. L'ex Moi è la metafora di sé stesso e della sua ambizione di segnare il cambiamento con la città operaia. Si è infatti definita come simbolo della costruzione di una nuova società, di un nuovo modo di abitare, pronto ad accogliere le esigenze di una città che stava cambiando nel tessuto non sol economico ma anche sociale e culturale. Ha cercato di farlo nel cuore della città operaia, di usare simbolismi forti per segnare uno stacco con quello modello, di voltarle le spalle e negandolo ma difatti gli ha dato nuova forza e identità. Qui si mostra il lato più nostalgico della città, la sua incapacità di affrontare il lutto del passato, di andare oltre le maschere che invitano al cambiamento ma che in realtà ne hanno paura. Oggi, la situazione dell'ex Moi rappresenta forse la più importante forma del cambiamento in atto nella città di Torino. Un elemento di rottura sia nei confronti della vecchia identità fordista (più regolata e a suo modo, solidale), sia nei confronti dell'identità astratta e colorata, costruita sulla spinta delle Olimpiadi invernali del 2006. É la complessità della città contemporanea che si manifesta al MOI, la frammentazione delle sue popolazioni e dei diritti che queste portano con sé, di un legame sociale che in alcune contingenze si mostra fragilissimo. Il futuro del Moi si regge su una scelta politica e culturale molto più forte delle sfide di urban branding a cui si è sottoposta fin ora la città. Qui oggi si gioca la partita del cambiamento e del riconoscimento di un diritto primordiale (ad esistere) che mostra il lato più complesso ed estremo del diritto all'abitare (nelle sue forme di occupazione e appropriazione).

**Riferimenti Bibliografici**


Bianchetti C. (2006), "Luoghi olimpici", in *Domus*, n. 889, pp. 27-43.

Bianchetti C. (2005), Torino - Il Villaggio Olimpico (The Olympic Village), Officina, Roma;

Camerana B. (2006), "Villaggio Olimpico Torino 2006", in *L'Architettura naturale*, n. 31, pp. 6-19.

De Magistris A. (2007), "Uno sguardo alla Torino post-olimpica", in *Casabella*, n. 755, pp. 4-19.

De Pieri F., Fassino G. (2008), "I luoghi delle Olimpiadi," Bollati Boringhieri, Torino

Ostanel E., Cancellieri A., (2015), "Diritto all'abitare e immigrazione: territori, geografie e attori," in *ASUR*, n. 114.

Revelli M. (1999), "Fuori luogo", Bollati Boringhieri, Torino, p. 83- 84,16

Revelli M. (2016), "Non ti riconosco. Un viaggio eretico nell'Italia che cambia", Einaudi, Torino

Saraceno C., Sartor N., Sciortino G. (a cura di) (2013), "Stranieri e disuguali. Le disuguaglianze nei diritti e nelle condizioni di vita degli immigrati", Il Mulino, Bologna

Tosi A. (a cura di) (1980), "Ideologie della casa. Contenuti e significati del discorso sull'abitare", FrancoAngeli, Milano.

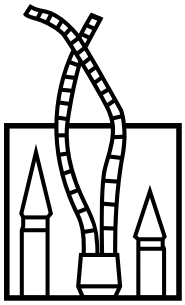
Tosi 2017 (2017), "Le case dei poveri. È ancora possibile pensare ad un welfare abitativo", Mimesis, Sesto San Giovanni

Vanolo A. (2008), "The image of the creative city: Some reflections on urban branding in Turin", in *Cities*, n.25, pp. 370-382

Vanolo A. (2015), "The Fordist city and the creative city: Evolution and resilience in Turin, Italy" in *City, Culture and Society*, n.6, pp. 69-74

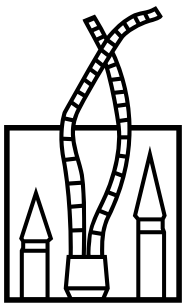

**Riconoscimenti**


Parte di queste riflessioni sono contenute nell'articolo Bianchetti C., Vassallo I. (2019) " Too many rights - too many people without rights" in attesa di pubblicazione in *City, Territory and Architecture.*



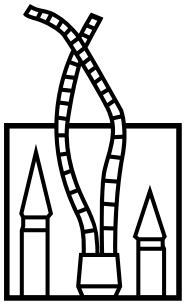
# L'URBANISTICA ITALIANA DI FRONTE ALL'AGENDA 2030

**Portare territori e comunità sulla strada della sostenibilità e della resilienza**



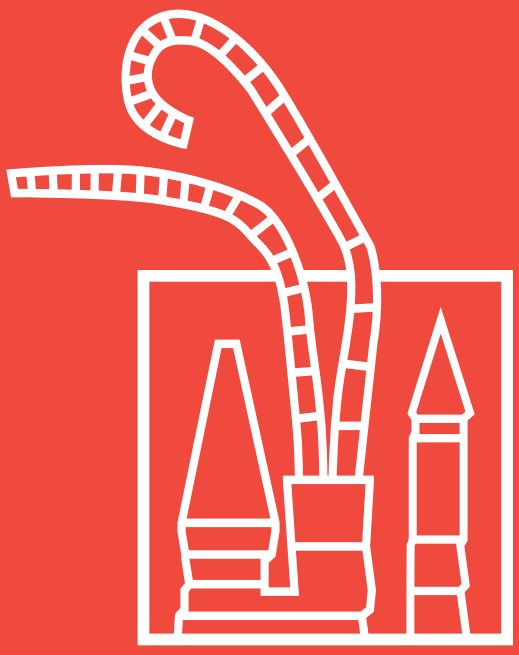
# L'URBANISTICA ITALIANA DI FRONTE ALL'AGENDA 2030

**Portare territori e comunità sulla strada della sostenibilità e della resilienza**



# L'URBANISTICA ITALIANA DI FRONTE ALL'AGENDA 2030

**Portare territori e comunità sulla strada della sostenibilità e della resilienza**



© Copyright 2020

Planum Publisher

Roma-Milano
ISBN 9788899237219
Volume pubblicato digitalmente nel mese di maggio 2020
Pubblicazione disponibile su www.planum.net | Planum Publisher