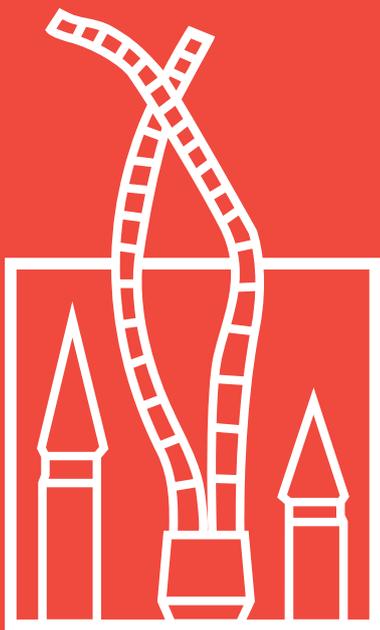


Workshop 1 | L'obiettivo della città inclusiva



W 1.1

LE POLITICHE DI WELFARE SULLE DISEGUAGLIANZE

Coordinatori: **Giovanni Laino, Sergio Bisciglia**
Discussant: **Giuseppe Moro, Laura Saija**

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



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 1.1 | Le politiche di welfare sulle diseguaglianze

Coordinatori: **Giovanni Laino, Sergio Bisciglia**
Discussant: **Giuseppe Moro, Laura Saija**

Introduzione

Giovanni Laino, Sergio Bisciglia

Il rapporto tra pianificazione urbana e welfare, se considerati come ambiti e funzioni distinguibili di un sistema sociale alla ricerca di una sinergia, si è caratterizzato soprattutto per una serie di appuntamenti mancati, molti dovuti anche – mantenendo la metafora – ad una discordanza di tempi e i luoghi d’incontro. Ad anticipi o ritardi di una o dell’altro riconducibili a resistenze di vario tipo, ad inviti non completamente convinti. In qualche caso l’urbanistica è giunta in anticipo, come all’inizio della stagione dei piani integrati e dei programmi complessi negli anni ‘90 (gli anni dei P.R.U., dei Contratti di Quartiere, dell’Urban ecc.) che del welfare avevano fatto una dimensione centrale. Questa fase non corrispose ad un pieno ed immediato riconoscimento di tali piani come possibile campo di intervento e opportunità da parte del terzo settore chiamato a parteciparvi e solo in una misura modesta queste nuove forme di pianificazione produssero innovazione nel campo sociale e nei partenariati orizzontali e verticali. Anche nelle declinazioni successive – come ad esempio nei Pirp a distanza di circa un decennio – i limiti continuarono ad essere pressoché gli stessi. Gli anni ‘90 sono anche quelli della produzione bulimica di piani, progetti e interventi sulla città ‘a misura di’: di donne, di anziani, di diverse abilità, dei tempi di vita e soprattutto a misura di bambino – una sorta di misura delle misure basata su una semplice equazione: una città in grado di offrire un adeguato ambiente di vita per un bambino sarebbe stata adatta per tutti gli altri. Temi ormai sfocati questi, non scomparsi del tutto ma di quasi esclusivo appannaggio della retorica politica. Tale varietà di misure era comunque già segno di un tentativo di

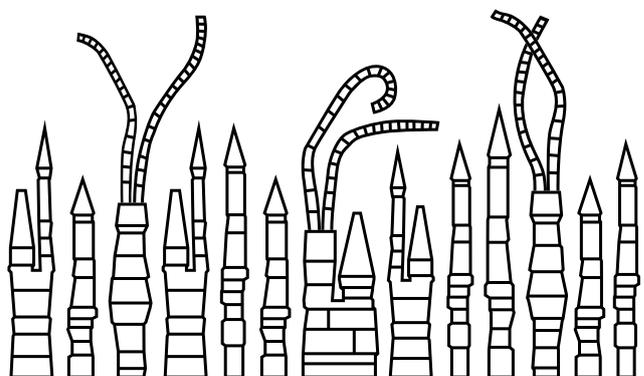
parametrizzare e declinare differentemente quegli standard urbanistici che alla fine del decennio si aprirono ad una riflessione critica a trent’anni dalla loro introduzione sviluppando l’idea di welfare urbano o locale. Di quella riflessione originaria sugli standard non rimane ormai, anche nei paper presentati, che una sorta di riferimento indefinito, un punto di partenza al quale non si fa poi ritorno cercando magari di ridefinire nuovi standard. Appuntamento mancato è stato anche quello presupposto dalla “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali” (L. 328/2000) che introdusse i Piani Sociali di Zona. La filosofia di tale legge mirava ad integrare il livello di regolazione dei servizi alla persona con quello dell’assetto del territorio, a promettere un’integrazione tra servizi diversi, corrispondenti a bisogni differenziati. All’inizio alta fu l’aspettativa che su quell’idea di ‘zona’ associata ai Piani Sociali si potesse costruire un rapporto finalmente integrato tra pianificazione urbana e politiche socio-assistenziali e i relativi attori, soprattutto per quanto riguarda le politiche dell’abitare e dell’housing sociale. Forse a tale appuntamento l’urbanistica non è mai andata effettivamente, in ogni caso non si è soffermata sufficientemente sulle condizioni di criticità e le sulle cause del fallimento di quell’opportunità. La ‘zona’ continuò a ricalcare la preesistente ripartizione dei territori in distretti socio-sanitari senza riformulazioni realmente nuove e senza inventare mai la base ed il fattore strategico di una organizzazione integrata dei servizi territoriali alla persona, tanto che i bisogni abitativi continuarono a rimanere nel solco della settorializzazione che già precedeva la legge, si mantennero separati l’housing sociale dall’emergenza abitativa, incarico quest’ultima agli assessorati al welfare, disattendendo quindi quella promessa. Gli attori del terzo settore mostrarono già allora di aver abbassato la tensione verso la regolazione del welfare locale continuando la

propria azione solidale ma senza più interesse nel provare a influenzare le logiche del sistema. Una condizione che sembra continuare ad essere presente, anche nel campione di contributi che hanno scelto di misurare il discorso e la pratica urbanistica con l'aspetto del welfare locale. Indipendentemente dal livello di rappresentatività di tale campione quello del welfare locale emerge ancora come uno dei campi privilegiati dell'atteggiamento critico del discorso urbanistico, seppure a tratti latente, sottotraccia, incerto tra exit e voice per la costante associazione a 'tattiche' di una resilienza che ha assunto uno statuto parimenti incerto. In ogni caso orientato a considerare l'azione sociale dal basso - e la funzione di 'facilitatore' di tale azione dell'urbanista - nella sua valenza almeno simbolica di critica ad uno status quo, o a cercare di 'colmare un vuoto' creato dall'istituzione pubblica soprattutto nella sua funzione di produttore di atti normativi, caratterizzati negativamente e in quanto poco flessibili rispetto le specificità dei differenti territori, o persino capaci di produrre effetti perversi.

► [Miglior paper Workshop 1.1]

■ [Menzione speciale paper]

¹ Dei limiti di questa partecipazione rende conto, ad esempio, l'ampio lavoro di valutazione del Piano Urban del 2002 *Il programma Urban e l'innovazione delle politiche urbane*, Franco Angeli-Diap a cura di Pier Carlo Palermo e soprattutto i contributi nel primo quaderno di Francesco Domenico Moccia, *Concezioni e pratiche di partenariato* (pp. 88-115) e di Gabriel e Pasqui, *Partenariato, diversità e apprendimento sociale* (pp. 116-120).



PAPER DISCUSSI

- 46 ■ **Cittadinanza: un concetto in discussione. L'esperienza e le attività del Laboratorio LaCIS dell'Università di Brescia**
Barbara Badiani, Francesco Mazzetti
- 51 ■ **Progettare luoghi inclusivi**
Letizia Carrera
- 55 ■ **Immigrazione e cura del territorio. Il Subappennino dauno come laboratorio?**
Antonio Alberto Clemente, Luciana Mastrolonardo, Angelica Nanni
- 63 ■ **Enabling immigrants to easily know and exercise their rights. The case of MyJourney**
Grazia Concilio, Paolo Carli, Giuliana Costa, Francesco Molinari, Anna Moro
- 76 ■ **Per una costruzione di un welfare ecologico-circolare. Contributi di riflessione da un'area interna della Sicilia orientale**
Medea Ferrigno, Laura Saija
- 82 ■ **Napoli e il diritto alla città. Tra presenza / assenza di standard urbanistici**
Alessia Franzese
- 90 ■ **La povertà vista dal Sud, tra diseguaglianze e diritto alla città. Il caso di Palermo**
Francesco Lo Piccolo, Annalisa Giampino, Vincenzo Todaro
- 97 ■ **Vällingby / Sabaudia: policies urbane in Svezia e Italia oggi**
Dunia Mittner
- 104 ■ **Processi di recupero e gestione del patrimonio pubblico attraverso lo studio dei bandi Urban Innovative Action. I casi di Bologna e Torino**
Andrea Peraz
- 112 ■ **La rendita urbana come questione sociale**
Barbara Pizzo
- 120 ■ **Il diritto di restare: come ripensare i sistemi di welfare e l'accessibilità a partire dalle aree interne dell'Italia meridionale**
Valeria Volpe

Cittadinanza: un concetto in discussione. L'esperienza e le attività del Laboratorio LaCIS dell'Università di Brescia

Barbara Badiani

Università di Brescia

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

E-mail: barbara.badiani@unibs.it

Francesco Mazzetti

Università di Brescia

E-mail: francesco.mazzetti@unibs.it

Abstract

La cittadinanza, nella sua accezione più rigorosa, è la fonte del rapporto politico fondamentale tra un individuo e l'ordine politico-giuridico nel quale egli s'inserisce e, in virtù di ciò, è strumento di accesso democratico ed egualitario ai diritti e all'assegnazione positiva degli obblighi giuridici corrispondenti. Quali diritti/strumentazioni sono consentiti/negati oggi dalla cittadinanza? In che modo la cittadinanza concorre/si oppone alla determinazione delle disuguaglianze sociali? I drammi che si continuano a consumare nelle acque del Mediterraneo, sul territorio italiano e nel mondo, per la re-distribuzione dei diritti, costituiscono una fortissima sollecitazione a proseguire e a intensificare la discussione e gli approfondimenti connessi allo status di cittadino. Raccogliendo tale sollecitazione, è stato istituito, presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Brescia, il Laboratorio Cittadinanze e Inclusione Sociale (LaCIS), nel quale sono coinvolti studiosi di diverse aree, tra cui Diritto, Economia, Storia, Sociologia, Urbanistica e Filosofia, con l'intento di sviluppare un sapere critico finalizzato all'individuazione delle connessioni tra il dettato formale della legge e il contenuto effettivo di cittadinanza. Nel *paper* si propone una breve comunicazione sugli esiti delle riflessioni e delle attività che sono state condotte nel LaCIS nell'ultimo anno. La speranza è di poter dare un piccolo contributo, nel tentativo di superare quello che oggi è lo spazio di tensione fra *status* giuridico acquisito di cittadino e la molteplicità di esperienze che emergono con forza per la loro drammaticità, attingendo anche alle pratiche che si intravedono nelle molte forme di resistenza soprattutto in ambito urbano.

Parole chiave: citizenship, inclusive processes, immigration

1 | Introduzione

Nonostante i tentativi di attivare politiche urbane che guardano alla sostenibilità in termini di lotta alle disuguaglianze, nel contesto attuale le condizioni materiali e immateriali sembrano tracciare differenze sempre più profonde (tra individui e tra territori). L'attività del LaCIS, nella quale si traga il tema della disuguaglianza all'interno di una riflessione attorno allo *status* della cittadinanza come presupposto per il godimento di diritti e partecipazione alla comunità, può essere utile alla costruzione di una prospettiva con cui raggiungere gli obiettivi inclusi nell'Agenda 2030.

I contributi sviluppati nel LaCIS indicano il quadro giuridico entro cui costruire una narrazione complessa delle pratiche di accesso a servizi e beni fondamentali per speciali categorie di persone (gli stranieri). Chiarendo natura e validità dei principi e dei fondamenti che informano il concetto di cittadinanza nel campo del Diritto, si costruisce una cornice rigorosa entro cui far precipitare tale concetto verso un ambito più familiare all'urbanista: quello dell'osservazione di pratiche nello spazio della città e del territorio. Inoltre, alcuni contributi mettono in luce fattori che possono incidere sulla crescente polarizzazione della sostenibilità urbana, in quanto amplificatori delle condizioni di debolezza di alcuni contesti territoriali.

2 | LaCIS – Laboratorio Cittadinanze e Inclusione Sociale

Il laboratorio LaCIS è stato costituito nel 2017, presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Brescia, definendolo un «gruppo di ricerca interdisciplinare». LaCIS è l'acronimo di Laboratorio Cittadinanze e Inclusione Sociale, con cui si è inteso sintetizzare il tema di ricerca: la cittadinanza, assunta nella sua accezione più ampia (sociale, politica e giuridica); la sua evoluzione e le ricadute nei campi giuridico, storico, filosofico ed economico-sociale; i concetti di solidarietà e uguaglianza; i processi di inclusione sociale di stranieri e nuovi cittadini. Nel LaCIS si intende promuovere un «confronto tra studiosi di diverse formazioni e con differenti specialismi per sviluppare un sapere critico finalizzato alla

storicizzazione e all'analisi interdisciplinare delle categorie concettuali in una dimensione ultra-nazionale del diritto»¹.

Le attività del LaCIS si spingono anche nella direzione della disseminazione e della diffusione degli esiti delle ricerche sviluppate al proprio interno, attraverso contatti con altri soggetti che si occupano di cittadinanza e immigrazione, svolgendo attività formative e collaborando con strutture territoriali che si occupano di tematiche attinenti agli interessi del Laboratorio.

Nel LaCIS sono coinvolti docenti e studiosi delle aree del Diritto (Diritto Costituzionale, Filosofia del Diritto, Diritto romano, Diritto internazionale, Diritto amministrativo, Diritto del lavoro), dell'Economia (Economia politica), della Storia (Storia economica, Storia del diritto medievale e moderno), della Sociologia (Sociologia del lavoro e dell'industria), della Medicina legale (Criminologia), dell'Urbanistica.

Durante l'anno i partecipanti hanno proposto seminari di approfondimento², finalizzati alla comprensione, allo sviluppo, e al sostegno delle tesi poste in discussione e, nell'ambito delle attività istituzionali previste dallo Statuto, hanno offerto moduli didattici dedicati ai vari profili – giuridici, economici, sociali – nei quali è declinato il vasto tema della cittadinanza³.

Per costruire le basi del lavoro in comune, il LaCIS, per il suo primo anno di vita, ha scelto di investigare la cittadinanza, sia essa da intendersi come *status*, disciplinato dalla norma, che effettiva. La cittadinanza è uno *status* che garantisce il godimento dei diritti, presupposto per la partecipazione alla comunità. L'attribuzione di uno *status*, che vuole essere identitario, porta però con sé il «contrapporsi a uno spazio 'esterno'» (Calore, Mazzetti, 2019), dove si collocano i non-cittadini. A questa duplicità implicita, si accompagna una forte discussione sull'efficacia dell'attuale formulazione, evidenziando debolezze, acute a seguito della crisi dello Stato-nazione di cui essa è espressione. La forma della società multiculturale, che produce diversità (culturali, religiose, etniche), ha rotto l'unità del popolo-nazione, per com'era concepita post-Rivoluzione Francese, e rende più espliciti i limiti di uno *status* di cittadino che appare ormai del tutto disgiunto dall'identità nazionale. L'intensificarsi dell'interferenza delle istituzioni sovranazionali negli ordinamenti giuridici degli Stati-nazione mette in discussione la sovranità di questi ultimi, sottraendo la cittadinanza alla loro esclusiva competenza e virando verso forme di «cittadinanza cosmopolitica»⁴.

Ciò porta alcuni studiosi a richiederne con forza una ridefinizione, e altri a ribadire l'utilità, proprio contro l'inasprirsi delle disuguaglianze fondate su provenienza e nazionalità. Indipendentemente dalla posizione, i partecipanti del LaCIS concordano sul fatto che oggi la cittadinanza non possa più essere circoscritta al solo dettato formale della legge, ma vada collegata al suo contenuto effettivo, cioè ai requisiti che legano un cittadino a una determinata comunità. Al contempo, anche all'interno del recinto della cittadinanza, l'accesso ai diritti fondamentali non è pienamente garantito e con esso non è garantito il principio di uguaglianza.

A partire da queste considerazioni, la discussione condotta nel LaCIS è stata stimolata considerando alcune questioni: se la cittadinanza possa ancora funzionare come strumento euristico nella dialettica individualismo liberale e comunità e nel rapporto libertà-uguaglianza; se la cittadinanza possa essere funzionale all'individuazione dei conflitti sociali interni allo stato e alla prospettazione di possibili soluzioni; se la cittadinanza, ancorché non più statutale ma “umana”, possa legittimare diritti “umani” e non statuali; e, infine, in che modo la cittadinanza si possa relazionare con politiche, movimenti, mercati e lobby sovranazionali⁵.

3 | Confini mobili della cittadinanza

Confini mobili della cittadinanza è il titolo del volume che raccoglie i contributi redatti dai partecipanti al LaCIS, attorno al tema scelto per l'anno 2018. Le parole *confini mobili* tracciano la direzione che gli esiti della discussione intendono suggerire. Si sottende l'idea che, per affrontare gli effetti della crisi della formulazione della cittadinanza nell'attuale ordinamento giuridico, una strada possibile sia quella di partire

¹ Come si legge nel Regolamento del LaCIS.

² Nei seminari di approfondimento sono stati toccati i temi: della cittadinanza e dell'inclusione sociale nel Diritto Medievale e nel Diritto Costituzionale; della cittadinanza e del lavoro dal punto di vista del Diritto comparato; del ruolo della giurisprudenza amministrativa nella tutela dei diritti fondamentali del migrante; la cittadinanza, l'identità e le differenze; l'immigrazione nella sua dimensione quantitativa.

³ All'Ufficio Scolastico Territoriale è stato proposto un modulo di cinque seminari, in forma di lezione frontale, per l'aggiornamento dei docenti delle scuole superiori, rispondendo a una esigenza manifestata anche nelle *Linee di indirizzo per "Cittadinanza e Costituzione"*, dell'USR Lombardia.

⁴ *Ibidem*

⁵ *Ibidem*

dalla ridefinizione del contorno della comunità di cittadini, in termini inclusivi, a cui riferire lo *status civitatis*, avvicinandolo al concetto di cittadinanza sociale.

Lo *status civitatis*, inteso come insieme dei diritti e doveri sociali che esprimono «il rapporto fondamentale tra individuo e ordine politico-giuridico» (Rescigno, 2000), consente a un individuo, una volta ammesso nel territorio di uno Stato, di godere di un nucleo indissolubile di diritti fondamentali inviolabili, garantiti dalla Costituzione (uguaglianza, solidarietà, insieme a dignità e giustizia), senza distinzioni di sesso, razza, lingua religione, condizioni politiche, personali e sociali⁶. La Costituzione ha una vocazione al pluralismo e all'accoglienza, di matrice laica, che la rende funzionale al riconoscimento delle minoranze e delle differenze tra individui sul piano religioso e culturale, che di per sé costituisce un potente fattore di adattabilità alla società contemporanea, plurale, fluida e dinamica. Tuttavia, in essa non si definisce la cittadinanza⁷, per scelta dei padri costituenti, in quanto tema che deve essere di volta in volta disciplinato per rispondere a bisogni specifici di un dato momento storico. È quindi con la sua formulazione nelle diverse discipline che, nel tempo, si sono messi in atto dispositivi di esclusione.

Nell'esperienza italiana, lo *status civitatis* è un istituto escludente, sin dalla sua prima introduzione nel Codice Civile post-unitario (Calore, Mazzetti, 2019). Indagando in che modo la società italiana ottocentesca abbia definito il rapporto tra individuo e ordine politico-giuridico (ovvero il rapporto con lo Stato), è emerso come ordine pubblico - sicurezza e interesse nazionale - abbiano prevalso sulla libertà dell'individuo di muoversi da uno Stato e di entrare e sostare nel territorio di un altro⁸. Questa impostazione si è consolidata, all'inizio del Novecento, in una disciplina che ha privilegiato l'appartenenza a uno Stato-nazione quale fattore preminente per l'acquisizione della cittadinanza.

Con la Costituzione è stata avviata l'attuazione di un'idea di comunità solidale che travalica i confini della cittadinanza in senso giuridico, sulla base della quale si sono ampliati i beneficiari dei diritti sociali, includendo anche gli stranieri in nome dei principi di eguaglianza e solidarietà. Tuttavia, la cittadinanza, in alcune discipline specifiche, può diventare fattore/strumento di profonda discriminazione. Si pensi, a esempio, ai diversi *status* con i quali viene caratterizzato lo straniero (cittadino UE o di paesi terzi; beneficiario di permesso per soggiorno breve o per lavoro stagionale, o soggiorno lungo) e alle diverse regole di accesso al welfare, non sempre ragionevolmente eque (Calore, Mazzetti, 2019). Da un lato se per welfare s'intendono le prestazioni che assicurano il rispetto di diritti inviolabili (come le cure mediche urgenti, o il dritto allo studio), il trattamento degli individui è indipendente dallo *status civitatis*. È indipendente dallo *status civitatis* anche l'accesso alle prestazioni previdenziali. Da un altro lato però, nel sistema previdenziale italiano, a differenza di altri Paesi europei, tale accesso è legato alla condizione di "lavoratore" e al possesso di requisiti tecnici⁹ in un modo che presenta una forte ostilità nei confronti dei lavoratori immigrati¹⁰, oltre al fatto che le prestazioni di natura assistenziale, le più costose per lo Stato, come il sostegno a soggetti con disabilità, sono invece riservate ai soli cittadini.

Anche la stessa disciplina della concessione della cittadinanza, o del permesso di soggiorno, può funzionare come un dispositivo di discriminazione. Recentemente, la giurisprudenza ha mostrato in questo campo una tendenza più inclusiva, rispetto a quanto espresso nelle norme, in forza dei principi di eguaglianza e di primazia del diritto UE, in particolare in applicazione della *Convenzione europea dei diritti dell'uomo*¹¹, che insieme garantiscono un nucleo di prestazioni essenziali, sia per i cittadini che per gli stranieri, purché risiedano regolarmente¹².

⁶ Art. 2 e 3 della Costituzione.

⁷ Il termine cittadinanza è espressamente menzionato nella Costituzione soltanto due volte, ossia all'art. 22, che stabilisce che «nessuno può essere privato, per motivi politici, della capacità giuridica, della cittadinanza, del nome», e all'art. 117, comma 2, lett. i), in base al quale lo Stato ha legislazione esclusiva in materia di «cittadinanza, stato civile e anagrafi».

⁸ *ibidem*: lo Statuto Albertino prevedeva precise limitazioni alla circolazione degli individui che dovevano dare «contezza di sé» se trovati «fuori dal circondario al quale appartenevano».

⁹ I requisiti di tipo tecnico-funzionale sono, a esempio, l'anzianità contributiva, la natura del rapporto di lavoro, ecc.

¹⁰ A seguito dell'entrata in vigore della L.n.189/2002 (Bossi-Fini), il lavoratore non può richiedere la liquidazione dei contributi in caso di rimpatrio, ma deve aspettare l'età anagrafica. Il legislatore ha scelto di evitare perdite economiche per il sistema pensionistico nazionale, gravando sui lavoratori immigrati, influenzando d'altra parte sull'incremento dei soggetti che per questo decidono di ritardare il rientro in patria, o peggio che accettano condizioni di lavoro in nero.

¹¹ Ci si riferisce all'art.14, relativo al divieto di discriminazione, applicato principalmente per individui in condizioni speciali, come quelli beneficiari di *status* di rifugiato, o di protezione sussidiaria.

¹² La Corte Costituzionale si è espressa più volte sul termine cittadino, usato nell'art.38 della Costituzione per delineare chi possa accedere alla previdenza sociale, intendendo tutti coloro che, pur non essendo lavoratori, sono membri di una comunità solidale fondata sui principi di cui agli artt. 2 e 3 della Costituzione. È il caso della Sentenza contro la legge lombarda che prevedeva la gratuità del trasporto pubblico agli invalidi al 100% solo italiani, dichiarata arbitraria. Inoltre, con la Sentenza 187, sono state

La normativa di riferimento è la L.n. 91 del 1992 (Nuove norme sulla cittadinanza), pensata principalmente per tutelare le radici dei migranti italiani all'estero, nella quale il rapporto tra individuo e ordine giuridico-politico è stato risolto indicando le caratteristiche personali rilevanti per l'attribuzione dello *status* di cittadino. Nell'art. 9 della 91/1992, si usa la locuzione "la cittadinanza può essere concessa", e non "deve", evidenziando l'assenza di alcun automatismo nella procedura.

Il requisito principale per acquisire la cittadinanza è lo *ius sanguinis*, che prevale sullo *ius solis* (applicato solo per apolidi e figli di ignoti), insieme a una serie di aspetti legati ai mezzi di sostentamento propri dell'individuo, come l'avere un lavoro, ritenuti necessari per far sì che possa onorare i doveri di solidarietà sociale. Ciò mette in luce come, nel corso del tempo, abbia acquistato importanza il divenire cittadino, cioè la storia e il progetto di vita di un individuo che decide di stabilirsi – anche temporaneamente – in una comunità e di farne parte attivamente.

Nella legge si utilizzano concetti giuridici indeterminati, come «la valutazione di 'ulteriori condizioni' che consentano la concessione della cittadinanza», o «la ponderazione 'di ogni elemento utile' a supportare la richiesta». Di fatto, l'istruttoria su cui si poggia la valutazione del giudice deve evidenziare gli elementi necessari per sostenere il grado di integrazione dello straniero all'interno del tessuto sociale, in base alle sue frequentazioni, alle sue condizioni lavorative, economiche, familiari e di irreprensibile condotta¹³, andando ad appoggiarsi all'idea di una cittadinanza sostanziale come presupposto per l'acquisizione del nuovo *status* di cittadino a tutti gli effetti. Lo *status civitatis* è quindi solo la condizione giuridica finale, che si ottiene sulla base di requisiti stabiliti dalla legge, da verificare dopo un dato periodo di tempo, durante il quale, le persone che aspirano alla cittadinanza hanno portato avanti un proprio progetto di vita all'interno della nuova comunità. O almeno ci hanno provato.

La posizione del giudice amministrativo, che deve decidere su basi discrezionali non perfettamente chiare, risulta determinante. Nel contempo, la discrezionalità del giudice è anche legata alla tutela di un interesse pubblico difficile da definire, all'interno del quale confluiscono diversi obiettivi, come era in origine: la tutela della sicurezza, la stabilità economica e il rispetto dell'identità nazionale, solo per citarne alcuni (Lombardi, 2018).

In questa prospettiva, dove spicca l'inadeguatezza degli enti territoriali di livello sovralocale e ancor più di livello sovranazionale (il più adatto a gestire alcuni aspetti specifici del fenomeno migratorio), in una sorta di sussidiarietà rovesciata (Calore, Mazzetti, 2019), acquistano una particolare rilevanza le esperienze locali attraverso le quali vengono offerti servizi assistenziali mirati a stranieri non regolari, o corsi di alfabetizzazione per i soggetti privi di alcuna formazione scolastica¹⁴. E' il livello locale dunque quello in cui si innescano i meccanismi di interazione più fertili tra i cittadini, stranieri-cittadini e non-cittadini, entro i quali le domande di questi ultimi possono fungere addirittura da stimolo per ripensare servizi, offerta formativa, partecipazione, e al contempo costituire occasioni di apprendimento per i primi (Calore, Mazzetti, 2019): «una cittadinanza, dunque, come prospettiva di combinazione delle diversità presenti in un corpo sociale, in una cornice di lungo periodo e di adattamento progressivo»¹⁵.

4 | Considerazioni per la discussione

Il tentativo di riforma della legge 91/1992, presentato alla Camera nell'ottobre del 2105 e poi affossato, oltre a riproporre il lavoro quale criterio di inclusione sociale e l'estensione dello *ius solis*, aveva introdotto lo *ius culturae*¹⁶. Valorizzando l'istruzione, il legislatore aveva tentato di ampliare i caratteri personali con cui delineare il profilo dello *status civitatis*, avvicinandolo all'idea di cittadinanza sostanziale.

Se da un lato, il criterio del possesso di un lavoro – quale caratteristica personale preminente – avrebbe riproposto una questione economica che si può configurare, soprattutto in situazioni di recessione, come fattore di discriminazione su base territoriale (enfaticizzando differenze tra individui che si trovano in territori in cui vi sono minori opportunità di lavoro, legate alla debolezza del sistema economico locale); dall'altro, il criterio di tipo culturale, invece, avrebbe potuto aprire a possibili percorsi di ricomposizione delle disuguaglianze, efficaci quanto rapidi, se si pensa – ad esempio – alle affinità con gli obiettivi

incluse alcune misure assistenziali, come l'assegno di invalidità, nella fattispecie di quelle misure che consentono il concreto soddisfacimento di bisogni primari (Calore, Mazzetti, 2019).

¹³ *ibidem*

¹⁴ Si vedano i rapporti sul caso bresciano prodotti negli ultimi anni dal CIRMiB, Università Cattolica di Brescia.

¹⁵ *ibidem*

¹⁶ Nell'art.9 si fa riferimento «allo straniero che ha fatto ingresso nel territorio nazionale prima del compimento della maggiore età, ivi legalmente residente da almeno sei anni, che ha frequentato regolarmente, ai sensi della normativa vigente, nel medesimo territorio, un ciclo scolastico, con il conseguimento del titolo conclusivo, presso gli istituti scolastici appartenenti al sistema nazionale di istruzione, ovvero un percorso di istruzione e formazione professionale triennale o quadriennale con il conseguimento di una qualifica professionale».

dell'Agenda Digitale Europea "Enhancing digital literacy, skills and inclusion" (2010), in cui si richiama la "cittadinanza digitale"¹⁷, e con gli obiettivi della stessa Agenda ONU 2030 (Obiettivo 9.c), che hanno già riscontro in raccomandazioni e normative specifiche anche a livello italiano¹⁸.

Il tema della cittadinanza digitale può costituire una strategia di azione, benché in fase embrionale essa possa comunque comportare fattori di discriminazione territoriale, legati principalmente alle limitazioni all'accesso alla Rete per limiti nelle infrastrutture, specie in contesti marginali, o a una carenza dell'offerta del sistema scolastico professionalizzante di livello locale.

Nonostante i limiti che comunque questo disegno di legge aveva, esso potrebbe ancora costituire un punto di partenza per riaccendere almeno una discussione attorno al tema della cittadinanza, o meglio per riprendere il confronto su misure possibili, come l'estensione del diritto di voto ai cittadini stranieri con permesso di soggiorno, il rilancio di politiche locali mirate alla costruzione di una relazione tra individui e la realtà nella quale intendono inserirsi, o la definizione di forme di cittadinanza variabile adatte a intercettare condizioni oggettive di persone che meritano di essere trattate in modo specifico.

Riferimenti bibliografici

- Agamben G. (2003), *Lo stato di eccezione*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Apostoli A. (2012), *La svalutazione del principio di solidarietà. Crisi di un valore fondamentale per la democrazia*, Giuffrè, Milano.
- Balibar E. (2012), *Cittadinanza*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Briata P. (2014), *Spazio urbano e immigrazione in Italia. Esperienze di pianificazione in una prospettiva europea*, Franco Angeli, Milano.
- Calore A., Mazzetti F. (a cura di, 2019), *I confini mobili della cittadinanza*, Giappichelli Editore, Torino.
- Clemente M., Esposito De vita G., (2008), *Città interetnica. Spazi forme e funzioni per l'aggregazione e per l'integrazione*, Torino, Einaudi.
- Esposito De Vita G., Oppido S. (2017), "Società multiculturale e città inclusive. Buone pratiche di integrazione per la costruzione dell'equità urbana", in *Atti della XIX Conferenza nazionale SIU, Cambiamenti. Responsabilità e strumenti per l'urbanistica al servizio del paese*, Catania 16-18 giugno 2016, Planum Publisher, Roma-Milano.
- Ferrajoli L. (2018), *Manifesto per l'uguaglianza*, Laterza, Bari.
- Habermas J. (1998), *L'inclusione dell'altro*, Feltrinelli, Milano.
- Harvey D. (2008), "The Right to the City", in *New Left Review*, no. 53.
- Lombardi P. (2018), "Giudice amministrativo e cittadinanza: quale contributo per un concetto giuridicamente sostenibile?", in *federalismi.it*, n.20.
- Marshall T.H. (1950), *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge University Press, Cambridge
- Mazza L. (2015), *Spazio e Cittadinanza*, Roma, Donzelli.
- Murgia M. (2016), *Futuro interiore*, Einaudi, Torino.
- Ostanel E. (2012), "Cittadinanze dimezzate: il governo delle immigrazioni tra politiche e pratiche", in *Planum. The Journal of Urbanism*, no. 25, vol. 2/2012.
- Ostanel E. (2014), "Immigrazione e giustizia spaziale. Pratiche, politiche e immaginari", in *Mondi Migranti, Rivista di studi e ricerche sulle migrazioni internazionali*, 1/2014, FrancoAngeli, Milano.
- Pasqui G. (2005), *Progetto, governo, Società*, Milano, Franco Angeli.
- Pasqui G. (2008), *Città, Popolazioni, Politiche*, Milano, Jaca Book.
- Rescigno G.U. (2000), "Note sulla cittadinanza", in *Diritto Pubblico*, n.3
- Rodotà S. (2012), *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, Laterza.
- Sandercock L. (1998), *Towards Cosmopolis. Planning in multicultural cities*, Sage, London.
- Sassen S. (1991), *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton University Press, Princeton.
- Secchi B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Roma-Bari, Laterza
- Wood P. (ed. 2009), *Intercultural Cities. Towards a model for intercultural integration*, Council of Europe Publishing.
- Zagrebel'sky G. (2017), *Diritti per forza*, Torino, Einaudi.

¹⁷ Pilastro 6. 1) realizzare la cittadinanza digitale: accesso e partecipazione alla società della conoscenza, con una piena consapevolezza digitale; 2) realizzare l'inclusione digitale: uguaglianza delle opportunità nell'utilizzo della rete e per lo sviluppo di una cultura dell'innovazione e della creatività.

¹⁸ D.Lgs. 82/2005, nell'art.8, "Alfabetizzazione informatica dei cittadini", si esprime l'obiettivo di diffondere tra i cittadini, con particolare riguardo alle categorie a rischio di esclusione, non solo conoscenze e competenze informatiche, ma anche consapevolezza e conoscenza in merito al valore, alle opportunità, alle regole e ai rischi collegati all'utilizzo delle tecnologie.

Progettare luoghi inclusivi

Letizia Carrera

Università degli Studi di Bari Aldo Moro

Dipartimento di Studi Umanistici

Email: letizia.carrera@uniba.it

Abstract

Le città sono da sempre caratterizzate da differenze economiche e culturali alle quali si sono progressivamente aggiunte quelle etniche, che molto spesso si combinano e si sommano alle altre, generando un perverso effetto moltiplicatore della fragilità sociale dei soggetti migranti. Il modello della distanza territoriale che ha per decenni “protetto” dalla diversità, resa “invisibile” attraverso il suo essere relegata ai margini della città stessa, ora non tiene più, e le differenze convivono negli stessi spazi urbani. In assenza di un dialogo interculturale capace di costruire e rinforzare un atteggiamento di *active engagement* dei territori urbani, la soluzione troppo spesso cercata è quella di una integrazione assimilatoria, che rinforza la disabitudine all’alterità. La tensione verso più complessi processi di inclusione, invece, implica il superamento del concetto di straniero e il riconoscimento della diversità e dell’alterità nel nome del diritto alla differenza. Diviene centrale il ruolo di una sorta di *third space* che nasca dalla contaminazione tra gli spazi posto pubblici e quelli privati. Fondamentali, quindi, le strategie attivabili proprio nelle città, che partono dalla costruzione o dalla valorizzazione di spazi di incontro, intesi quali luoghi funzionali ad una prossimità consapevole, nella quale si diano le condizioni di costruzione di occasioni di riconoscimento reciproco fondato proprio sulla specificità degli interessi e delle diversità culturali.

Parole chiave: spatial planning, inclusive processes, urban regeneration

1 | La città e le differenze

Le città si ritrovano a essere lo scenario di processi dagli esiti anche molto differenti, da quello di una pacifica ibridazione tra le diverse culture che le abitano, fino a quello della radicalizzazione delle differenze e del sorgere di inevitabili conflitti. Al di là delle specifiche scelte di *policies* e di politiche, quello che resta confermato è «l’importanza e la vivacità della dimensione urbana nello scenario complessivo delle misure volte a governare i processi di trasformazione in senso multietnico delle società europee» (Ambrosini, 2012).

Per lungo tempo le differenze che abitavano le città hanno convissuto senza mai incontrarsi, e le politiche di distanziamento hanno regolato quelle “differenze urbane” facendo in modo che non si incontrassero mai realmente. I problemi connessi alla differenza sociale erano risolti *semplicemente* spostando le fasce più deboli ai margini della città e separando il centro dalle periferie. Sino all’ultimo quarto del ‘900, la città moderna industriale era rappresentabile e leggibile sulla base di differenze spazialmente nette e identificabili e si reggeva sull’equilibrio, tenuto costante dal mercato e dalle politiche pubbliche, tra distanza sociale e distanza territoriale. Del resto, ancora oggi il tentativo nelle grandi città occidentali è quello di rendere ricchi e poveri sempre più spazialmente distanti (Secchi, 2013).

Negli ultimi vent’anni, una serie di fenomeni, tra i quali i processi di gentrificazione, l’immigrazione pulviscolare, l’impoverimento della classe media, però, hanno reso i confini più sfrangiati e le differenze si sono trovate le une accanto alle altre. La città è diventata una sorta di patchwork nel quale l’incontro con il diverso è diventato inevitabile. Tra le differenze, quelle etniche rappresentano uno dei nodi nevralgici degli attuali equilibri urbani. Questo nuovo scenario, non mediato da una cultura della differenza e dell’inclusione ha generato un diffuso e indifferenziato senso di insicurezza e di paura, ripreso e addirittura amplificato da alcune letture politiche¹.

La crescente presenza sul territorio urbano di gruppi etnici diversi ha imposto una riflessione politica e sociale in vista della scelta tra strategie di “attesa”² in ordine a processi spontanei di composizione virtuosa di quelle differenze, o invece quelle della messa in campo di azioni di “governo delle differenze”, in vista di un obiettivo di prevenzione di potenziali conflitti e di attivazione di processi di inclusione attiva.

¹ Se la politica nasce con il compito di governare la paura dei soggetti, esiste anche un uso politico della paura che, all’interno di un clima diffuso di insicurezza e di rischio, riattiva le più primitive paure dei soggetti, generando *la comunità solidale dei paurosi* (Mongardini, 2004) esposta a rischi di aprioristiche chiusure identitarie difensive.

² Queste strategie politiche muovono dal presupposto che le differenze, lasciate al loro spontaneo dispiegarsi nelle dinamiche quotidiane, generino spontaneamente punti e occasioni di incontro e di contaminazione producendo una sorta di meticciamiento delle culture.

Le strategie di “attesa”, però, hanno già mostrato i loro limiti in quelle città, come quelle nordamericane, che hanno una più lunga storia di insediamenti multiculturali, che hanno finito con il vivere la giustapposizione di culture ed etnie differenti, trasformandosi in sorta di mosaico privo di un’immagine coerente, e che ancora oggi portano i segni, materiali e culturali, di quelle differenze e di quelle mescolanze nel loro spazio urbano. Scriveva Martinotti: «negli Stati Uniti per circa un secolo ha funzionato bene la compresenza di quartieri etnici. *Little Italy*, le Chinatown, i Ghetti ebraici, le Harlem, la tedesca Yorktown, in cui gli immigrati che arrivavano da paesi lontani potevano trovare un primo insediamento tra persone che parlavano la stessa lingua, mangiavano lo stesso cibo, vestivano allo stesso modo. Si pensò che partendo da questo “mosaico” di quartieri caratteristici la città potesse fungere da *melting pot* o crogiuolo, consentendo in un secondo momento l’integrazione. Poi ci rese conto che [...] prevalevano meccanismi discriminatori per cui la segregazione innescava un circolo vizioso di povertà, degrado, violenza e criminalità» (Vicari Haddock, 2017: 235). È la stessa cautela interpretativa e progettuale suggerita da Richard Sennet quando, in “*Flesh and stones*” (1994), scrive che la apparente multiculturalità del Greenwich Village a New York era in realtà l’esito della semplice coesistenza su un territorio di differenze culturali ed etniche, fondata su una «educata indifferenza» reciproca. I diversi gruppi etnici non dialogavano, non si interessavano agli altri, non si cercavano. I gruppi *semplicemente* convivevano nella città esercitando una sorta di reciproca «disattenzione civile» (Albrow, 1997), occupando porzioni differenti dello spazio urbano o, in alcuni casi, segmentando temporalmente la città e occupando lo stesso spazio in momenti differenti della giornata.

All’interno di questo modello, il problema nasce nel momento in cui l’incontro diviene inevitabile, come nella nuova città meticciosa dai confini sfrangiati, che diviene potenziale terreno di conflitto tra le differenze che non sono state precedentemente mediate. La soluzione troppo spesso cercata, infatti, è quella di una spinta assimilatoria, che rinforza la disabitudine all’alterità, accettata solo nella misura in cui è depotenziata della sua più profonda differenza, e costretta ad assomigliare alla cultura del paese di accoglienza. Si finisce così per accentuare la difficoltà di interazione con il *diverso* e la sua cultura, e si consolida il presupposto implicito che dal *diverso* non si abbia nulla da imparare e che il confronto reciproco sia privo di ogni valore. Da questo presupposto culturale possono discendere sia la separatezza sociale tra i diversi gruppi etnici, sia la reciproca indifferenza con la quale quelli possono coesistere, sia, addirittura, le forme di conflitto latente o manifesto.

Oggi, al di fuori di una cultura e di una politica della differenza³, l’incontro ormai inevitabile, diviene con estrema facilità, scontro e conflitto. Imprescindibile punto di partenza è una complessa politica dello spazio urbano che rappresenta, in questa prospettiva, un elemento fondamentale che può abbassare i rischi di esperienze di separatezza, a favore invece di processi di integrazione o addirittura di inclusione. Perché la seconda ipotesi si realizzi, e l’educata indifferenza e la semplice tolleranza si evolvano in un processo di confronto dialogico, sono però necessarie almeno due condizioni.

La prima riguarda lo spazio pubblico, la seconda politiche di regolazione dell’uso degli spazi urbani.

Per quanto attiene alla prima, non sono sufficienti, infatti, luoghi pubblici come strade e piazze, nelle quali l’incontro, quando c’è, è fugace e del tutto effimero, e non consente condizioni di conoscenza e il costruirsi di legami. Lo spazio privato per definizione è uno spazio chiuso e tendenzialmente omogeneo. Diviene allora centrale la ricerca del *terzo spazio*, inteso quale insieme di spazi che sta tra quelli pubblici e quelli privati e la cui specificità culturale può contaminare entrambi, e prende forma nel generarsi di una pluralità di luoghi minuti, quasi interstiziali, sparsi nella città che possono rappresentare un’occasione per attivare strategie di inclusione delle diversità. Il terzo spazio in realtà non supera l’antinomia tra l’*agorà* e l’*oikos*, perché resta uno spazio pubblico, ma è *terzo* perché dotato di caratteristiche fisiche, pratiche, simboliche e culturali del tutto particolari.

Nel momento in cui gli spazi urbani si caricano di senso per coloro che li abitano e ne fanno esperienza, diventano luoghi, carichi di significato e perfino di un senso identitario condiviso.

Per quanto attiene alla seconda condizione, occorre una progettazione politica che sappia creare le condizioni di utilizzo di quegli spazi, connettendosi e coordinandosi con i soggetti già presenti e attivi e con nuovi soggetti di cui agevolare l’attivazione, per favorire un «active engagement» dei territori stessi (Sandercook, 2003).

³ È indubbio che l’inclusione e l’incontro tra le culture non sia imponibile per legge e che la contaminazione culturale avvenga anche per altre spinte che non siano quelle politiche, ma le politiche pubbliche, e quelle più specifiche sui territori, sono in grado di avere un forte impatto sulle occasioni e sulle modalità con le quali quell’incontro può avvenire e sui processi di inclusione realizzati e realizzabili negli spazi urbani.

2 | Il *third space* e le agopunture urbane

Edward W. Soja, riprendendo e rielaborando le analisi di Bhabha (2001), riprende il concetto di *Third Space* considerato una delle caratteristiche della stessa cultura postmoderna, riferendolo agli spazi di rappresentazione simbolica. Un orizzonte di nuovi spazi in qualche misura liminali, interstiziali, all'interno dei quali si costruiscono e si decostruiscono cambiamenti critici e risposte creative ai cambiamenti che avvengono o precipitano nello spazio urbano (Bhabha, 2001; Soja, 1996: 106-11; Id. 2000, 10 sgg.). Uno spazio terzo che si offre come luogo di confronto tra persone diverse che provvisoriamente si incontrano, e a volte si associano addirittura, per generare occasioni di confronto, anche conflittuale, idee e pratiche che possono avere ricadute anche in termini politici (Mazzette, 2013).

Rispetto a questo modello di spazio terzo pensato in una più evidente funzione politica, esiste una sorta di traduzione "sociale" del concetto. Si tratta di spazi fisici in grado di ospitare la dimensione dell'informale come quella del formale, nei quali soggetti portatori di differenze hanno la possibilità di incontrarsi e di iniziare percorsi di costruzione di comunità territoriali fondate non sulla comune storia e cultura, ma proprio sulle differenze e sulla contaminazione. Questi modelli sono distanti dalle «comunità guardaroba» di cui scrive Bauman (2004) che si aggregano intorno a eventi emotivamente intensi ma fugaci, e richiamano piuttosto i modelli di comunità più vicini a quello descritto, tra altri, da Amitai Etzioni⁴ che parla di una sorta di società mosaico nella quale ciascuna comunità (etnica, religiosa, culturale, politica ecc.) mantiene le proprie peculiarità, porta avanti le proprie tradizioni e i propri principi, ed è orgogliosa della propria identità. Al tempo stesso queste comunità sono consapevoli di essere parte integrante di un insieme più vasto, omogeneo ma compatibile con le differenze citate e si impegnano nei confronti di un ordinamento normativo comune e condiviso. È l'evoluzione del modello teorico del *melting pot*, già oggetto più di retoriche dichiarazioni di intenti che di reali politiche nei territori, verso quello della *salad bowl* proposto da Glazer e Moynihan già nel 1970. Il punto focale di questo differente approccio all'inclusione, è che non sia auspicabile che le differenze si confondano fino a diventare un tutto omogeneo, ma invece che si mescolino pur senza vedere persa la propria specificità, e fondino la propria coesistenza sul riconoscimento reciproco e sulla comune accettazione di un "pacchetto" inderogabile e imprescindibile di diritti, valori e norme condivisi.

In questo processo di costruzione delle condizioni di questa diversa comunità, è centrale il terzo spazio nella forma dei microspazi urbani nei quali il peso della differenza può essere *alleggerito* nella quotidianità e nella comunanza degli interessi e di un nuovo progetto di città. Sono i luoghi di lavoro, le scuole, le università, i centri giovanili, i club sportivi, i centri sociali comunitari, le case di quartiere, o luoghi rigenerati con questa specifica finalità, che possono essere pensati e vissuti come luoghi nei quali il contatto, che diviene *inevitabile* e prolungato, può rappresentare un'occasione di superamento di pregiudizi e di modelli precostituiti e di rimodellamento culturale e sociale delle relazioni multiculturali. Come scriveva Amin (2002), il progetto del vivere insieme con la diversità necessita di essere lavorato «in the city's micro-publics of banal multicultures», intesi quali occasioni di pratiche di contaminazione culturale, luoghi nei quali il peso della differenza può essere alleggerito nella quotidianità dell'incontro.

Lo spazio costruito, l'edificio, il luogo approntato per essere terzo spazio possono rappresentare un simbolo di un processo identitario e quindi del progetto che vede protagonisti il territorio e la città tutta. Per questo fine però, occorre interrogarsi sulle condizioni alle quali gli spazi progettati possano realmente diventare luoghi acquisendo una valenza identitaria nella percezione di coloro che li abitano e o li abiteranno e le cui pratiche d'uso daranno loro senso.

Siamo di fronte alla seconda delle condizioni alle quali si è fatto prima riferimento, alle politiche d'uso degli spazi terzi e alla necessaria progettualità condivisa e circolare, fondamentale perché le caratteristiche architettoniche e le intenzioni di coloro che hanno progettato quegli interventi di rinnovamento sociale dei luoghi, possano corrispondere alle percezioni che ne avranno i fruitori. Occorre cioè andare oltre e problematizzare ogni residuo di determinismo spaziale e progettuale, e quindi l'idea che progettando lo spazio, automaticamente, deterministicamente, si stia progettando l'uso dello spazio stesso. Esempio il caso della cosiddetta sindrome di Pruitt-Igoe⁵. Dopo un periodo di profonda messa in discussione dei

⁴ Il saggio in cui egli affronta l'argomento è *The moral dimension: toward a new economics* del 1988 in cui lui identifica l'approccio che determina l'agire umano nel principio della *codeterminazione*. l'uomo non agisce solo in base al proprio utile, ma secondo quelle che sono le influenze della società e della personalità. Amitai Etzioni sembra estendere il suo modello riferito allo studio delle organizzazioni e basato sulla possibilità di operare un confronto tra organizzazioni differenti basandosi sulle, anche poche, variabili unificanti, al concetto di comunità diverse che si trovano a convivere nello stesso spazio urbano. Nel 1990 ha fondato il *Communitarian Network*, un'organizzazione totalmente apolitica ed apartitica che si propone di riportare alla luce le radici morali, sociali e politiche della società.

⁵ «Tra il '51 e il '54 vennero costruiti a St. Louis 33 edifici di 11 piani in un progetto di Public Low-Income Housing su un progetto interessante dal punto di vista formale e tecnologico al punto da essere salutato all'epoca negli USA, da una rivista

presupposti del movimento moderno e del determinismo ambientale o architettonico, sembra trovare nuova attualità la tentazione di considerare la progettazione dello spazio uno strumento di organizzazione delle esperienze di singoli individui e di intere comunità, mediate dal ricorso, a volte puramente simbolico, alla partecipazione. Opportuno ripartire dalle analisi di Gans (1968) sul rapporto necessariamente dialettico e non deterministico tra spazio potenziale, definito all'interno del progetto, e la sua traduzione nello spazio effettivo, quindi nelle scelte e nelle dinamiche di utilizzo dei luoghi operate dagli abitanti⁶. E quindi interrogarsi su quanto lo spazio costruito possa, nelle sue diverse scale, influenzare il comportamento umano e, come, in quale misura e a quali condizioni l'architetto sia in grado di controllare, tramite la variabile progettuale, il sociale e le sue dinamiche processuali (Amendola, 1984).

Una volta individuate quelle condizioni, gestionali, culturali, organizzative, perché lo spazio progettuale diventi spazio vissuto, diventa possibile elaborare e porre in essere una serie di politiche dello spazio che soddisfino quelle condizioni e ne rafforzino l'esito. Questo vale per ogni progetto architettonico che intenda disegnare lo spazio privato quanto quello pubblico, e vale in modo particolare per i luoghi del terzo spazio che si presentano, per le loro specifiche funzioni, come frutto di un processo di significazione necessariamente condiviso e dagli esiti incerti.

Il carattere processuale del percorso di progettazione e di significazione dei luoghi rende imprescindibile un rapporto dialettico tra progettisti e abitanti (e quando possibile anche con gli *users* dei luoghi, ad esempio turisti), di cui rappresenta un esempio la necessità della realizzazione sistematica di una valutazione in itinere e, addirittura, di una *Post Occupancy Evaluations*, per potenziare il necessario processo di *feed back* tra esperienza e pratiche d'uso e il progetto, allo scopo di migliorare la qualità degli esiti della progettazione stessa. Il passaggio proposto è quello di una circolarità comunicativa in grado di coinvolgere i cittadini che, pensati per lungo tempo utenti della progettazione architettonica e urbanistica, diventano ora partecipanti al progetto stesso che si definisce nel corso di una pratica dialogica ampia e complessa.

Riferimenti bibliografici

- Albrow M., (1997), *The global Age*, Polity Press, Cambridge.
- Ambrosini M., (2012), *Governare città plurali. Politiche locali di integrazione per gli immigrati in Europa*, Franco Angeli, Milano.
- Amendola G. (1985), *Uomini e case. I presupposti ideologici della progettazione architettonica*, Dedalo, Bari.
- Bauman Z., (2004), *Intervista sull'identità*, Laterza, Roma-Bari.
- Gans J., (1968), *People and Plans*, Basic Books, New York.
- Martinelli N., (2009), *Per un atlante della città pubblica di Bari*, Adda Editore, Bari.
- Mazzette A. (a cura di, 2013), *Pratiche sociali di città pubblica*, Laterza, Roma-Bari.
- Mongardini C. (2004), *Le dimensioni sociali della paura*, Franco Angeli, Milano.
- Sandercook L. (2003), *Cosmopolis II: Mongrel Cities of the 21st Century*, A&C, London.
- Secchi B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Roma-Bari.
- Vicari Haddock S. (a cura di, 2017), *Guido Martinotti. Sei lezioni sulla città*, Franco Angeli, Milano.

prestigiosa come Architectural Forum, come un'azione esemplare nel campo dell'edilizia pubblica e come risposta ottimale ai problemi posti dalla committenza. Il risultato fu disastroso: [...] gli inquilini, vissero quell'esperienza abitativa in maniera traumatica. [...] corridoi e passaggi che nelle intenzioni degli architetti dovevano favorire la vita comunitaria erano evitati dagli inquilini per paura delle violenze» (Amendola, 1984: 38).

⁶ «Tra l'ambiente fisico e il comportamento umano empiricamente osservabile, esiste un sistema sociale ed un set di norme culturali che definiscono e valutano porzioni dell'ambiente fisico rilevanti per la vita della gente coinvolta e strutturano il modo in cui la gente userà (e reagirà a) questo ambiente nella vita quotidiana. [...] l'ambiente oggettivo deve essere percepito soggettivamente prima che esso influenzi il comportamento» (Gans, 1968: 5, 7).

Immigrazione e cura del territorio. Il Subappennino Dauno come laboratorio?

Antonio Alberto Clemente

Università degli Studi “G. d’Annunzio” Chieti-Pescara
Dd’A - Dipartimento di Architettura
Email: antonio.clemente@unich.it

Luciana Mastrodonato

Università di Camerino
SSAD – Scuola di Architettura e Design Ascoli
Email: luciana.mastrodonato@unicam.it

Angelica Nanni

Università “G. D’Annunzio” Chieti-Pescara
Dd’A – Dipartimento di Architettura di Pescara
Email: meonanni@gmail.com

Abstract

Nella provincia di Foggia vi sono molte contraddizioni. Due tra le più evidenti sono il sovraffollamento degli slum, abitati da soli immigrati, di Borgo Mezzanone (tra Manfredonia e Foggia) e di Rignano Garganico (tra Foggia e San Severo) e lo spopolamento del Subappennino Dauno. Fenomeni che sono considerati separatamente. Il primo, come un'emergenza di ordine pubblico, igienico-sanitaria, umanitaria ecc. L'altro, come un problema dovuto a un'economia debole che ha favorito l'emigrazione. È effettivamente così? Oppure esiste un modo per immaginarli unitariamente? Per affrontarli come fenomeni strettamente connessi? Trasferire un certo numero di immigrati per diminuire la densità abitativa dov'è maggiore e aumentarla dov'è minore non può essere considerata una soluzione. È solo un primo passo, necessario ma non sufficiente. Occorre legarsi alle specificità del Subappennino come la bellezza dei centri storici molti dei quali quasi disabitati, la fragilità geomorfologica del territorio e la qualità dei paesaggi agrari. «Mettere in condizione le autorità locali, attraverso strumenti regolatori e finanziari a coordinarsi e lavorare con la società civile, le comunità, le popolazioni indigene e i migranti, nelle attività di gestione del rischio di disastri a livello locale» (Sendai Framework) significa agire per rendere interdipendenti le due situazioni problematiche in modo tale da trasformare l'insostenibilità degli slum in capacità di resilienza per il Subappennino che permetta ai Comuni di aprirsi nuove prospettive economiche e di definire nuovi modelli di welfare.

Parole chiave: welfare, fragility, immigration

1 | Introduzione

Ospite e straniero hanno una radice etimologica analoga: «l'origine comune di questi due termini si conserva nella loro potenziale intercambiabilità, nel senso che colui che è *hospes* è sempre anche *hospis*, è sempre nella condizione di diventare egli stesso “straniero”, viandante, bisognoso di ospitalità» (Curi, 2010: 17). È l'idea che presuppone l'esistenza non di due condizioni distinte, quanto piuttosto di due concetti interdipendenti che possono trasformarsi l'uno nell'altro fino a fondersi. Come accade nella lingua e nella cultura greca. «Il termine *xenos*, infatti, designa al tempo stesso lo straniero e l'ospite, senza che si dia alcuna possibilità di distinguere nettamente quale di questi due significati debba essere considerato prevalente sull'altro. Chi si presenta come “straniero” è immediatamente anche “ospite” [...] Non solo lo *xenos* non è il “nemico”, ma anzi l'essere nemici nei confronti dello straniero è considerato una colpa gravissima» (Curi, 2010: 18).

Peculiare è il caso della provincia di Foggia, dove convivono molteplici contraddizioni. Due le principali. La prima è legata al sovraffollamento degli slum, occupati da soli immigrati, che si trovano in prossimità dei luoghi di lavoro stagionali del Tavoliere delle Puglie. I più grandi sono a Borgo Mezzanone, al confine tra i comuni di Foggia e Manfredonia nei pressi del Centro di Accoglienza per Richiedenti Asilo (CARA) e Rignano Garganico situato nelle campagne tra San Severo e Foggia. La condizione di coloro che “abitano” in questi luoghi è inaccettabile, non solo dal punto di vista etico ma, soprattutto, perché lesiva dei diritti umani. Accanto a questo fenomeno ce n'è un altro diverso e, per certi versi, opposto al primo: la

decrecita demografica del Subappennino Dauno che, spesso, assume i caratteri dello spopolamento. Senza alcuna eccezione.

Tabella I | Evoluzione demografica dei comuni del Subappennino Dauno.
Fonte: Elaborazione su dati ISTAT

COMUNE	1951	1961	1971	1981	1991	2001	2011	2018	variazione %
Accadia	5247	4854	3990	3562	3107	2702	2418	2338	-55,4
Alberona	3001	2553	1813	1297	1269	1134	1002	956	-68,1
Anzano di Puglia	3550	3163	2631	2366	2365	2239	1617	1225	-65,5
Ascoli Satriano	11761	11966	8401	7240	6842	6373	6194	6167	-47,6
Biccari	5466	4634	3788	3485	3462	3070	2872	2760	-49,5
Bovino	9452	7710	6061	5159	4546	3991	3562	3256	-65,6
Candela	7565	6091	4087	3096	2809	2823	2693	2784	-63,2
Carlantino	2061	2094	1789	1539	1449	1294	1040	957	-53,6
Casalnuovo Monterotaro	6277	4662	3306	2847	2370	1954	1663	1507	-76,0
Casalvecchio di Puglia	3181	2862	2472	2602	2410	2167	1939	1838	-42,2
Castelluccio dei Sauri	2352	2431	2066	1828	1900	1951	2119	2102	-10,6
Castelluccio Valmaggiore	3264	2455	1839	1664	1552	1469	1331	1276	-60,9
Castelnuovo dalla Daunia	3614	2948	2423	2274	1991	1763	1557	1390	-61,5
Celenza Valfortore	3300	3234	2825	2537	2299	1990	1724	1530	-53,6
Celle di San Vito	795	641	429	319	297	186	172	160	-79,9
Deliceto	6730	6109	5078	4595	4304	4117	3919	3725	-44,7
Faeto	2991	2156	1285	1007	1010	758	644	628	-79,0
Monteleone di Puglia	4979	3711	2308	1785	1608	1413	1067	1019	-79,5
Motta Montecorvino	2430	2085	1620	1283	1159	951	768	712	-70,7
Orsara di Puglia	7495	5804	4211	4003	3530	3313	2914	2704	-63,9
Panni	4386	2967	1755	1373	1083	976	858	774	-82,4
Pietramontecorvino	4734	4282	3283	3133	3111	2972	2745	2671	-43,6
Rocchetta Sant'Antonio	5425	4117	3246	2617	2293	2034	1954	1820	-66,5
Roseto Valfortore	4958	3363	3071	3055	1513	1316	1149	1075	-78,3
San Marco la Catola	3781	3024	2639	2194	1794	1515	1082	956	-74,7
Sant'Agata di Puglia	7313	6049	4845	3775	3049	2321	2096	1908	-73,9
Volturara Appula	2016	1671	1312	1098	744	595	481	401	-80,1
Volturino	3813	3364	2875	2798	2224	1992	1781	1679	-56,0
TOTALE	131937	111000	85448	74531	66090	59379	53361	50318	-61,9

Tuttavia, i due fenomeni sono visti come separati. Il primo, come un'emergenza di ordine pubblico, igienico-sanitaria, umanitaria ecc. L'altro, come un problema dovuto a un'economia debole che ha favorito l'emigrazione. È effettivamente così? Oppure esiste un modo per immaginarli unitariamente? Per affrontarli come fenomeni strettamente connessi?

L'etimologia ha il potere di mettere in risalto tutte le incrostazioni semantiche che hanno aggredito uno o più termini. Se, infatti, ci si potesse riferire allo straniero senza tutta la carica ideologica dalla quale il termine è opacizzato, allora sarebbe possibile inquadrare le questioni dal punto di vista strategico. Sarebbe possibile dare priorità agli aspetti della sostenibilità (ambientale, sociale, economica).

Sarebbe, infine, possibile trattare i problemi come opportunità di sviluppo territoriale. E ci si accorgerebbe che non si tratta solo di agevolare il trasferimento per diminuire la densità abitativa dov'è maggiore e aumentarla dov'è minore, ma di creare i presupposti per «mettere in condizione le autorità locali, attraverso strumenti regolatori e finanziari a coordinarsi e lavorare con la società civile, le comunità, le popolazioni indigene e i migranti, nelle attività di gestione del rischio di disastri a livello locale» (Sendai Framework, 2015: 16).

Tabella II | Valore di mercato delle abitazioni civili dei comuni del Subappennino Dauno
Fonte: Elaborazione su dati dell'Osservatorio del Mercato Immobiliare.

COMUNE	2008		2010		2012		2014		2016		2018	
	valore		valore		valore		valore		valore		valore	
	min	max	min	max								
Accadia	530	790	530	790	500	750	480	710	500	750	500	700
Alberona	470	680	470	680	445	650	420	620	400	600	400	550
Anzano di Puglia	470	680	470	680	445	650	420	620	400	600	400	600
Ascoli Satriano	1000	1320	1000	1300	900	1200	800	1050	700	1050	600	900
Biccari	530	790	530	790	500	750	480	710	400	600	400	600
Bovino	630	890	630	890	600	850	570	810	600	850	600	800
Candela	640	950	640	950	610	900	580	860	550	800	550	800
Carlantino	530	740	530	740	500	700	450	650	400	600	300	450
Casalnuovo Monterotaro	470	680	470	680	445	650	420	620	400	600	350	500
Casalvecchio di Puglia	470	680	470	680	445	650	420	620	400	600	350	500
Castelluccio dei Sauri	530	790	530	790	500	750	480	710	500	700	500	700
Castelluccio Valmaggiore	470	680	470	680	445	650	420	620	400	600	350	550
Castelnuovo dalla Daunia	470	680	470	680	445	650	420	620	400	600	300	450
Celenza Valfortore	470	680	470	680	445	650	400	600	400	600	300	450
Celle di San Vito	470	680	470	680	445	650	400	600	380	550	350	500
Deliceto	610	830	610	830	580	790	550	750	600	850	600	900
Faeto	470	680	470	680	445	650	420	620	450	650	400	600
Monteleone di Puglia	530	790	530	790	500	750	480	710	400	600	400	600
Motta Montecorvino	530	790	530	790	500	750	480	710	500	700	300	450
Orsara di Puglia	530	790	530	790	500	750	480	710	500	700	500	700
Panni	470	680	470	680	445	650	420	620	400	600	350	500
Pietramontecorvino	640	950	640	950	610	900	580	860	550	800	450	650
Rocchetta Sant'Antonio	530	790	530	790	500	750	480	710	450	650	400	600
Roseto Valfortore	470	680	470	680	445	650	400	600	400	600	300	450
San Marco la Catola	530	790	530	790	500	750	450	650	400	600	300	450
Sant'Agata di Puglia	530	790	530	790	500	750	480	710	550	800	550	800
Volturara Appula	530	790	530	790	500	750	450	650	400	600	300	450
Volturino	530	790	530	790	500	750	480	710	400	600	400	550

Occorre prendere atto che la bellezza dei centri storici del Subappennino si accompagna a valori immobiliari irrisori; che la qualità dei paesaggi agrari rischia di perdersi per mancanza di mano d'opera; che le fragilità geomorfologiche del territorio hanno necessità di incrementare decisamente le risorse umane che se ne possono occupare.

In definitiva significa agire per rendere interdipendenti le due situazioni problematiche in modo tale da trasformare l'insostenibilità degli slum in capacità di resilienza per il Subappennino che permetta ai Comuni di aprirsi nuove prospettive economiche e di definire nuovi modelli di welfare.



Figura 1 | Perimetrazione dei comuni appartenenti al territorio dei Subappennino Dauno e del Piano di Assetto Idrogeologico (PAI) con le relative pericolosità idraulica e geomorfologica. Fonte: adb.puglia.it

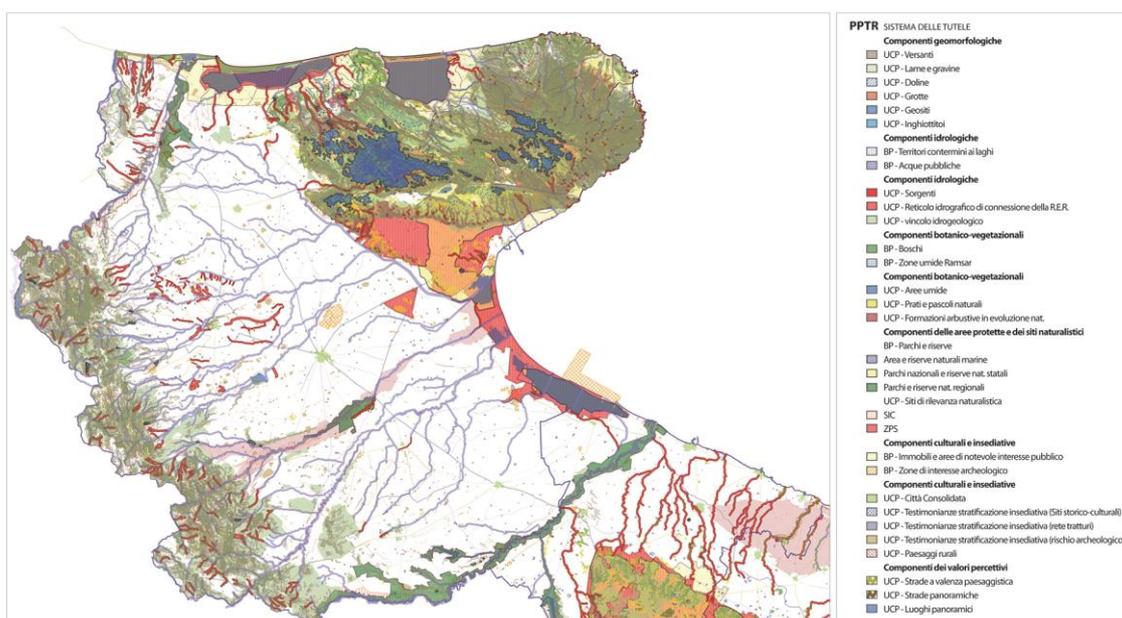


Figura 2 | Estratto del sistema delle tutele del Piano Paesaggistico Territoriale della Regione Puglia. Fonte: paesaggiopuglia.it

2 | I territori: dalle persone senza luoghi ai luoghi senza le persone

Il territorio della provincia di Foggia, le complessità dettate dai fenomeni migratori, interni ed esterni, e dalla stagionalità di alcuni lavori agricoli, evidenziano fragilità sistemiche di difficile gestione.

Come accennato, ci sono due grandi slum nel Tavoliere delle Puglie: nei pressi di Borgo Mezzanone, dove vivono tra i 500 ed i 1.000 migranti e Rignano Garganico dove, nelle baracche del Gran Ghetto, soggiornano circa 500 persone (Caritas/Migrantes, 2018). Sono luoghi di marginalità estrema in cui vivono i richiedenti asilo in attesa di un posto in un centro di accoglienza, i migranti in cerca di protezione dopo il fermo alla frontiera e i migranti economici. Le condizioni igienico-sanitarie sono al limite della vivibilità, la criminalità è prassi comune, la mancanza di legami familiari, comunitari e territoriali, le necessità di guadagno, le differenze culturali, la difficoltà a spostarsi, la scarsa conoscenza dei propri diritti e le difficoltà linguistiche, costituiscono elementi che caratterizzano un esercito di lavoratori disposti ad accettare situazioni para-schiavistiche. Si definisce «un modello estremo di sfruttamento lavorativo nell'agricoltura ricca, in cui si concentrano simultaneamente violazioni dei diritti su più livelli, riscontrabili raramente con la medesima intensità in altre aree del Mezzogiorno» (Pugliese, 2012: 13). Dopo lo sgombero di marzo 2017 del Gran Ghetto, per l'inchiesta su presunte infiltrazioni criminali nella gestione del caporalato, i migranti sono tornati per la stagione estiva. La maggior parte degli abitanti di Rignano si è riversata sulla pista di Borgo Mezzanone, vicino al CARA, centro di prima accoglienza governativo, facendo impennare la popolazione a non meno di 2.000 persone, (Caritas/Migrantes, 2018) che arrivano a 4.000 d'estate, secondo i dati della CGIL di Foggia, con un deterioramento generalizzato delle condizioni

umanitarie. Queste aree sono, pertanto, fragili per le condizioni sociali, la scarsa igiene, la mancanza di cure mediche, il sovraffollamento e il cospicuo sfruttamento.

Dall'altra parte della provincia di Foggia, nel Subappennino Dauno, il fenomeno dello spopolamento e depauperamento di interi comuni delle aree interne, in particolare montane, è una realtà che richiede riflessioni urgenti e interventi efficaci. Il rischio è la perdita, oltre che di un patrimonio di valore storico-culturale, di un'immensa risorsa in termini economici, sociali e soprattutto ambientali, in cui è sedimentata una memoria storica legata al fare (Magnaghi, 2010). Sebbene negli ultimi anni assistiamo a una lenta riscoperta del ruolo strategico che tali luoghi possono rivestire all'interno di un quadro complessivo di sviluppo del territorio e di decompressione delle aree urbane congestionate, mancano esperienze capaci di innescare processi innovativi di lungo periodo (Clementi, 2018). Il Subappennino Dauno è area pilota all'interno della Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI)¹. L'area beneficia, dunque, di un finanziamento in atto in particolare sui temi della scuola, della sanità e per il rafforzamento dei collegamenti. È un territorio caratterizzato da piccoli borghi contigui, sui pendii, oggetto di un lento e costante processo migratorio giovanile e delle fasce attive della popolazione. La densità demografica media si attesta sui 30,77 abitanti/kmq (a fronte di una densità media regionale di 209,26 abitanti/kmq), caratterizzando un territorio molto diradato. Inoltre, quasi il 70% della popolazione ha un'età compresa tra i 35 e i 64 anni e un abitante su quattro ha più di 65 anni.

Tabella III | Popolazione dei comuni del Subappennino Dauno riportati per classi di età.
Fonte: Elaborazione dati ISTAT relativi al 2018

POPOLAZIONE PER FASCE DI ETÀ (ANNO 2018)	%
0-14	11,7
15-34	21,5
35-64	40,9
65+	25,9
VARIAZIONE POPOLAZIONE TOTALE 1951-2018	-61,9

Pur essendo prioritaria, l'agricoltura genera poca occupazione sul territorio, poiché le coltivazioni sono prevalentemente estensive. Inoltre, la conduzione delle aziende agricole è demandata a persone ormai anziane, poco inclini ai processi di rinnovamento e valorizzazione del ricco patrimonio agroalimentare con classi di dimensione economica basse. Il sistema imprenditoriale complessivo si caratterizza per l'assenza di reti di imprese o forme cooperativistiche fra aziende. Le piccole dimensioni delle imprese sono incapaci di produrre un reddito congruo, e spingono i giovani ad allontanarsi dal territorio. Il Subappennino Dauno è, quindi, un'area fragile che presenta criticità legate agli aspetti demografici, infrastrutturali, economici e sociali.

Queste due opposte fragilità territoriali della costa e delle aree interne, di natura profondamente diversa, l'una caratterizzata da persone senza luoghi e l'altra da luoghi senza persone, potrebbero trovare un percorso risolutivo univoco che restituisca dignità alle persone e ai luoghi attraverso percorsi comuni di sviluppo sostenibile.

3 | Riabitare i luoghi attraverso un nuovo welfare inclusivo e sostenibile

Per ripopolare i luoghi e migliorare la vita delle aree del Tavoliere si ipotizza un approccio integrato che parte dall'alleggerimento del numero di immigrati negli insediamenti informali per accoglierli nei comuni delle aree interne, attraverso soluzioni condivise e inclusive di welfare urbano. La sfida è creare i presupposti per una migliore qualità della vita degli immigrati che gravitano in aree marginali e degradate; per accompagnare un processo di trasformazione a una dimensione più urbana di ciò che oggi è informale; per ripopolare i presidi del territorio interno attraverso percorsi di perequazione sociale e di welfare condiviso.

¹ Le "aree interne" sono caratterizzate da una significativa distanza dai principali centri di offerta di servizi essenziali (salute, istruzione, mobilità collettiva); una disponibilità elevata d'importanti risorse ambientali (risorse idriche, sistemi agricoli, foreste, paesaggi naturali e umani) e culturali (beni archeologici, insediamenti storici, abbazie, piccoli musei, centri di mestiere); territori complessi, esito delle dinamiche dei sistemi naturali e dei processi di antropizzazione e spopolamento che li hanno caratterizzati. Partendo dal forte potenziale di sviluppo che la costruzione di una strategia nazionale, robusta, partecipata e continuativa nel tempo può consentire di liberare, dal 2013, su impulso del Ministro della Coesione territoriale Fabrizio Barca (Barca, 2009), l'impegno per lo sviluppo di questi territori è portato avanti nella Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), coordinata dalla Agenzia per la Coesione territoriale, avviata e governata dai Ministeri responsabili per il coordinamento dei fondi comunitari e per i tre servizi essenziali considerati, d'intesa con le Regioni e in cooperazione con ANCI e UPI.

La strategia territoriale prevede di lavorare in sinergia con le associazioni, le cooperative sociali e gli enti che hanno un contatto con le comunità e che vivono negli insediamenti informali, per iniziare percorsi di formazione/informazione/community building in grado di ricollocare parte delle persone che oggi vivono in condizioni di estrema insicurezza e totale degrado, nei territori in abbandono.

Nei borghi l'accoglienza degli immigrati dovrebbe definire le condizioni per un'integrazione effettiva, anche linguistica, e la ricerca di un lavoro collegato alla rigenerazione delle attività economiche attualmente scomparse e/o in via di estinzione. L'innovazione di un progetto di questo tipo prevede di lavorare con il territorio locale (sovraccarico) e i comuni delle aree interne (in abbandono) e con le persone e gli abitanti, cercando di trovare soluzioni condivise e inclusive, in grado di definire un modello virtuoso riproponibile ad altre realtà. La difficoltà e gli ostacoli di tale modello di sviluppo, si devono a una diffusa contrarietà ad accettare il diverso per motivi legati a una scarsa informazione o al clima xenofobo che si sta diffondendo anche nelle comunità più piccole. È questo il motivo per cui il percorso di integrazione dovrebbe essere accompagnato attraverso azioni di sensibilizzazione e di informazione.

L'innovazione proposta consiste nel considerare gli immigrati non più come problema sociale da gestire, ma come risorsa per i territori in abbandono. Interi comparti urbani nei centri storici dei comuni minori sono fatiscenti e a rischio crolli (anche per la vulnerabilità a terremoti e frane) e hanno bisogno di manutenzione. Ma consolidare e riqualificare un patrimonio locale vuoto e disabitato senza una prospettiva di sviluppo locale (Mastrolonardo, 2015) è un'azione inutile. La proposta è di migliorare il patrimonio edilizio esistente attraverso il suo utilizzo da parte di gruppi di immigrati. L'obiettivo è di ricostruire il tessuto sociale attraverso azioni di vario tipo: ripresa del settore primario con rilancio di alcune colture locali e autoctone (agricoltura, apicoltura, arboricoltura), vendita anche diretta sul mercato locale, definendo etichette riconosciute e di qualità; ampliamento delle attività artigianali e ripresa degli antichi mestieri (tessitura, intelaiatura, produzione di oggetti tipici, di beni e oggetti di uso comune con materiali locali); iniziative di ecoturismo (destinazione a visiting di appartamenti vuoti, promozione di percorsi di visita al paesaggio e ai luoghi di pregio storico-culturale); organizzazione di eventi-richiamo legati alla cultura locale (festival musicali, cicli di seminari, innovazioni amministrative, iniziative per gruppi di bambini e anziani).

Per aiutare l'integrazione e lo sviluppo si punta a un modello economico di tipo innovativo, basato sulla nascita di cooperativa sociale di tipo C² ovvero le Cooperative di Comunità (solo Biccari si è dotata di tale strumento riuscendo a lavorare con un gruppo di giovani e definendo una *best practices*). Questo strumento di impresa mette al centro il mutualismo e potrebbe concentrarsi sulla cura del paesaggio, puntando sulla finalità sociale e su quella economica di sostentamento. Occorrerà lavorare con le comunità locali per la condivisione degli intenti di accoglienza degli immigrati da inserire nel tessuto sociale e con le comunità informali, con associazioni e cooperative sociali per definire i destinatari dell'iniziativa e condividere con loro un percorso di integrazione. A partire dalle potenzialità offerte dalla rivoluzione tecnologica e culturale in atto a livello mondiale, si propone un modello di riattivazione delle aree montane interne basato sul rinnovamento delle abilità locali, con l'apporto di know-how creativo e l'utilizzo di nuove tecnologie. L'innovazione è legata, inoltre, alla stretta connessione fra due situazioni critiche con esigenze diametralmente opposte, in cui i problemi dell'una diventano risorse per l'altra: lo spopolamento delle aree rurali che determina la richiesta di risorse umane per rivitalizzare condizioni di abbandono. Il processo di perequazione degli abitanti, per un verso comporta la riduzione dell'insostenibilità che caratterizza gli slum (sovraffollamento, inquinamento, uso inappropriato del costruito e delle infrastrutture, delinquenza, mancanza di lavoro, ecc.), per altro verso, l'impiego degli immigrati nella cura del territorio del Subappennino Dauno. Una metodologia che ha tutte le potenzialità per risolvere le criticità dei due contesti e per essere facilmente replicabile in modo tale da diventare l'incipit di nuovi percorsi di rigenerazione urbana e di valorizzazione ambientale e paesaggistica non solo delle aree di progetto ma anche in molte città e territori interni italiani.

² La cooperative sociali di tipo A si occupano della gestione dei servizi socio-sanitari, formativi e di educazione permanente, le cooperative di tipo B si occupano invece della gestione di attività finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate. Le cooperative di comunità potrebbero essere considerate cooperative di tipo C (da normare) che si occupano della "cura del paesaggio".

4 | Inversioni conclusive

La provincia di Foggia con i suoi slum sovraffollati e le aree del Subappennino in fase di avanzato spopolamento sono legate a una storia più generale: «Il destino delle migrazioni è intercontinentale. Esso crea nuovi incroci di spazio e di tempo, di geografia e storia, di geopolitica e storia culturale comparata» (Ricœur, 2013: 31). Occorre prenderne atto, evitando di trattare il fenomeno dell'immigrazione come una circostanza imprevista. Se proprio si vuole pensare all'immigrazione come emergenza è bene ricordare cosa significa questa parola dal punto di vista etimologico: venire alla superficie dall'acqua. Deriva dal latino ed è formato da *e* (fuori di) *mergere* (immergere); è quindi l'opposto di sommergere (Devoto, 1968: 146). Quella che è necessario far emergere è l'immigrazione come risorsa e non come problema.

L'ostacolo vero è ideologico: l'immigrato è visto come proveniente da un luogo specifico, da una nazione o da una condizione di difficoltà. Mai per quello che è veramente: un essere umano in cerca di un futuro migliore. È sufficiente prestare attenzione a come se ne parla per capirlo: il linguaggio è sempre un testimone attendibile. Un esempio, tra i tanti possibili, può essere chiarificatore. «In questa pagina mi sta a cuore la parola "ondata". Le pubbliche autorità la usano per nominare gli arrivi dei migratori nel territorio italiano. Dicono: ondate migratorie, suggerendo in convinta malafede l'effetto difensivo. Se sono ondate, cosa deve fare un litorale per proteggersi? Respingere con dighe, scogliere, sbarramenti. Le ondate invadono, sommergono: aiuto! Ma non sono ondate. Sono invece flussi migratori. A definirli flussi però si perde tutto l'effetto difensivo, di paura di fronte a un pericolo. Chi si permetterebbe d'interrompere un flusso? È un crimine strozzare la circolazione» (De Luca, 2014).

La manipolazione delle parole non è mai fine a se stessa. Cella sempre una finalità recondita. Di fronte all'imprevisto, all'eccezione rispetto alla norma, al fatto contingente di portata epocale, la storia testimonia come i problemi subiscano una sorta di trasloco concettuale dal campo giuridico a quello politico. Giorgio Agamben lo ha definito «stato d'eccezione» ovvero quello di cui soffre una buona parte della legislazione italiana sulle migrazioni: «se i provvedimenti eccezionali sono il frutto dei periodi di crisi politica e, come tali, vanno compresi sul terreno politico e non su quello giuridico-costituzionale, essi vengono a trovarsi nella paradossale situazione di provvedimenti giuridici che non possono essere compresi sul piano del diritto e lo stato di eccezione si presenta come la forma legale di ciò che non può avere forma legale» (Agamben, 2003: 9-10).

Come giustificare altrimenti, tutta la normativa che dai Centri di Identificazione ed Espulsione (CIE) previsti dalla legge 2 agosto 2011, n. 129 arriva fino alla legge 1° dicembre 2018, n. 132 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica)? A ben vedere, gli immigrati sono viaggiatori «colpevoli di viaggio» (De Luca, 2005: 31): un reato inesistente, possibile solo in uno «stato di eccezione». Che può essere la chiave di lettura per aver disatteso la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea e, come sostengono alcuni giuristi, anche l'art. 10 della Costituzione italiana.

È arrivato il momento di condividere l'idea che «migrazioni, esplosioni di disuguaglianze e Nuovo Regime Climatico costituiscono *un'unica minaccia*. La maggior parte dei nostri concittadini nega ciò che accade alla terra, ma comprende perfettamente che la questione dei migranti mette in pericolo il loro sogno di un'identità certa» (Latour, 2018: 18). Ed è su questo pericolo, peraltro solo apparente, che si costruiscono molte delle inconcludenti politiche odierne.

Certo, è inutile negare le difficoltà. I flussi migratori modificano le modalità d'uso degli spazi pubblici, i sistemi di relazione e la forma stessa della città. Pongono problemi di comprensione della lingua, di assistenza sanitaria, di inclusione sociale. Ma deve essere chiaro che «se vogliamo difendere ciò che ci appartiene, dovremo *identificare* anche quelle migrazioni prive di forma e di nazionalità che si chiamano clima, erosione, inquinamento, esaurimento delle risorse, distruzione dell'ambiente. Anche se si chiudessero ermeticamente le frontiere ai rifugiati, non si potrebbe in alcun modo impedire alle altre migrazioni di passare» (Latour, 2018: 18-19). Ecco perché è importante l'ipotesi di lavoro che è stata abbozzata. Non si tratta di ripopolare luoghi in progressivo stato di abbandono; non si tratta di dare un futuro a una terra che senza nessun intervento è destinata a rimanere disabitata; non si tratta, in definitiva, di dare un'occasione agli immigrati. È esattamente il contrario: solo accogliendo gli immigrati nelle abitazioni vuote e di scarso valore immobiliare del Subappennino, solo formandoli a lavorare per la cura e manutenzione del territorio, per la difesa dell'ambiente e la valorizzazione del paesaggio si potrà dare un'opportunità di rinascita a una terra, in questo momento, senza prospettive.

Attribuzioni

Il presente contributo è frutto di una riflessione comune degli autori. La redazione delle parti 1. Introduzione e 4. Inversioni conclusive sono di Antonio Alberto Clemente. La redazione delle parti 2. I territori: dalle persone senza luoghi ai luoghi senza le persone e 3. Riabitare i luoghi attraverso un nuovo welfare inclusivo e sostenibile sono di Luciana Mastrodonardo. La redazione delle tabelle e dell'apparato grafico sono di Angelica Nanni.

Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (2015), *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, The United Office for Disaster Risk Reduction, Geneva. Consultabile da:
https://www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf
- AA.VV. (2018), *L'Italia e gli obiettivi di sviluppo sostenibile. Rapporto ASviS 2018*, Editron, Roma.
- Agamben G. (2003), *Stato di eccezione*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Allievi S., Dalla Zuanna G. (2016), *Tutto quello che non vi hanno mai detto sull'immigrazione*, Laterza, Roma-Bari.
- Barca F. (2009), *Towards a place-based social agenda for the EU*, Report Working Paper, EU.
- Calandra R. (2019), "L'Italia dei paesi fantasma: dalla Sicilia al Piemonte i borghi restano senza abitanti", in *Il Sole 24 Ore* (9 marzo).
- Caritas/Migrantes (2018), *Dossier Statistico Immigrazione*, Idos, Roma
- Clementi M., Forlani M.C., Mastrodonardo L. (2018), *Dalla Strategia d'Area Basso Sangro-Trigno (SNAI Abruzzo), possibili implementazioni per un modello replicabile orientato all'autosostenibilità locale per il Comune di Caporciano (AQ)*, Metelica (in press)
- Curi U. (2010), *Straniero*, Raffaello Cortina, Milano.
- De Fazi S. (a cura di, 2018), *Siamo sicuri? Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione*, Pubblicazione dell'Osservatorio giuridico delle ACLI. Consultabile da: <http://www.enaip.it/>
- De Luca E. (2005), *Solo andata*, Feltrinelli, Milano.
- Devoto G. (1968), *Dizionario etimologico*, Le Monnier, Firenze.
- Latour B. (2018), *Tracciare la rotta. Come orientarsi in politica*, Raffaello Cortina, Milano.
- Leveratto J. (2015), *Città personali*, LetteraVentidue, Siracusa.
- Magnaghi A. (2010), *Il progetto locale. Verso una coscienza di luogo*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Mastrodonardo L. (2016) *Progettazione ambientale a km 0*, Maggioli, Sant'arcangelo di Romagna.
- Medici Senza Frontiere (2018), *Fuoricampo*, Sinnos, Roma.
- Pugliese E. (2012), *Diritti Violati. Indagine sulle condizioni di vita dei lavoratori immigrati in aree rurali del Sud Italia e sulle violazioni dei loro diritti umani e sociali*, Rapporto di Ricerca, Dedalus, Napoli.
- Ricœur P. (2013), *Ermeneutica delle migrazioni*, Mimesis, Milano-Udine.
- Viale G. (2016), *Rifondare l'Europa insieme a profughi e migranti*, NdA Press, Rimini.

Sitografia

Strategia aree interne Monti Dauni, disponibile sul sito della regione Puglia:
<http://www.regione.puglia.it/documents/10192/28147657/Delibera+-+951+2018+-+documento+1.pdf>

Enabling immigrants to easily know and exercise their rights. The case of *MyJourney*

Grazia Concilio

Politecnico di Milano
DASStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani
Email: grazia.concilio@polimi.it

Paolo Carli

Politecnico di Milano
Email: paolo.carli@polimi.it

Giuliana Costa

Politecnico di Milano
Email: giuliana.costa@polimi.it

Francesco Molinari

Politecnico di Milano
Email: mail@francescomolinari.it

Anna Moro

Politecnico di Milano
Email: anna.moro@polimi.it

Abstract

There is evidence that the construction of immigrants' integration and inclusion in the hosting societies, as well as the recognition and management of cultural diversities, are more and more defined and implemented at the local level. There, municipal authorities and other local government bodies play a decisive role in building inclusion as well as exclusion patterns by simply facilitating or making more complex what Isin and Nielsen (2008) call "acts of citizenship", which include both the outcomes of discretionary decisions and compliance with implementations of mandatory national or supranational administrative procedures. Consequently, immigrants' integration is challenged by both the diffuse, albeit wrong, feeling that immigrants have about themselves as "illegal citizens". This acts as an impediment to a broader and fuller exercise of their acknowledged and endorsed rights, fueled by the complexities of international, national and local norms that differentiate its mechanisms across the countries.

This paper starts with an introduction presenting the issue of existing services accessibility for immigrants. In the second part, the authors introduce the "Open4citizens" Horizon2020 project and the work carried out for a hackathon event dedicated to the ideation and prototyping of an ICT based solution devoted to facilitate the request for family reunification in Milan. Finally, the article describes "MyJourney", the solution awarded during the hackathon, which was finalized throughout a collaborative work among the developers, the Municipality and the Prefecture of Milan.

Key words: immigration, inclusive processes, social integration

1 | Integration: a multifaceted problem of access to rights

The migration phenomenon has assumed a strong structural dimension in the European Union in recent years although on a (very recent) downward trend. This is made evident by the continuous increase in the presence of immigrants, through the combined processes of recomposed family units, the significant inflow of unaccompanied minor children and the growing insertion of immigrants into the labor market. More recently, EU countries have had to manage the arrival of a large number of refugees from war zones. From 2008 to 2017, the total number of asylum applicants has reached more than five million from 146 different countries. A record 1.3 million migrants applied for asylum in the 28 Member States of the European Union, Norway and Switzerland in 2015 – nearly twice the previous peak of roughly 700,000 that was set in 1992 after the fall of the Iron Curtain and the collapse of the Soviet Union (Eurostat, 2019). This new situation is challenging both national governments and local authorities in the implementation of inclusive policies in general and shows its complexity during the early stages of immigrants' presence in a territory. As soon as they arrive, they should be oriented and advised about their rights and the ways to access public services, which is not simple for public authorities. «You've made it, you've managed to leave your country. You are in Europe, but your travel hasn't finished yet. You still have a long journey ahead of you to get to know the

new hosting country's societal institutions, culture, socio-economic settings. You'll have to orient yourself and try to grasp how to live where you are, accessing the different kinds of resources required for your daily life. You'll have to learn a new language. You'll have to understand what your rights and duties are. And you'll need to be oriented in this journey». These words have been pronounced in October 2017 by a member of a big NGO working with migrants in Milan. They are clear in highlighting the complexity of issues that are part of the experience of migrants, and of the volunteer and administrative staff dealing with them.

Generally speaking, research has so far addressed the dimensions and factors that affect people's decisions to leave their country and migrate. Only to a lesser extent issues like the integration of foreign individuals and their families into unknown, diverse, distant and sometimes rather hostile societies have been studied. This limitation is even more surprising if one considers that, particularly over the last decade, very important efforts have been made by governments around the world in developing new policies, administrative rules and affirmative actions to promote and procure immigrants' integration in the receiving countries. Indeed, the concept of immigrants' integration has changed in the meantime, from being merely 'accepted' as newcomers, to the goal of letting them become acknowledged parts of the hosting country's society, labor market, welfare system, cultural environment etc. – albeit with different possible schemes, adopting a more assimilationist, multiculturalist, or post-multiculturalist perspective. Some research has been dedicated to practical issues, related to these processes.

Vertovec's (2007) definition of "super diversity", introduced a decade ago to related to the extremely high complexity of the UK diverse society, can easily be extended to the majority of EU countries today. It makes implicit reference to the dynamic interplay (if not clash) of a huge number of aspects displayed by the immigrant profiles and the receiving countries' laws and regulations, which plays an important role in determining integration obstacles. Such aspects include: differences in the countries of origin, cultural values and practices, migration channels, human and social capital specificities (including language and digital literacy), as well as differences in the legal status (i.e. refugees and asylum seekers vs. socioeconomic and even irregular migrants, each with their own set of entitlements and restrictions). As a result of that interplay, the various national policies and programs designed to cope with immigrants' needs have determined, *de facto*, a plethora of heterogeneous forms and levels of integration.

To complete this picture, there is evidence that the construction of immigrants' integration and inclusion, as well as the recognition and management of cultural diversities (Foner, 2007), are more and more defined and implemented at the local level. The local scale is crucial when it comes to dealing with migration phenomena, problems, issues and policies (Schiller and Caglar, 2011; Caponio, 2018) as well as a ground of policy innovation (Scholten et al., 2017). Municipal authorities and other local government bodies play a decisive role in building inclusion as well as exclusion patterns by simply facilitating or making more complex what Isin and Nielsen (2008) call "acts of citizenship", which include both the outcomes of discretionary decisions and compliance with implementations of mandatory national or supranational administrative procedures. Increasingly, the margins for interpretation or 'manoeuvre' at the local level of the superimposed regulations from the national level lead to further differentiate the actual pathways of inclusion and create new and substantial gaps between the dimensions of citizenship and integration. In this sense, cities can be or not be "integration machines" (Heitmeyer, 2002).

In such a landscape, two key aspects appear as crucial to determine the "real" integration level: on the one side, immigrants' integration is challenged by the complexities of international, national and local norms that differentiate its mechanisms across the countries, and sometimes also across the country itself. On the other side, it is also the diffuse – albeit wrong – feeling that immigrants have about themselves as "illegal citizens" that acts as impediment to a broader and fuller exercise of their acknowledged and endorsed rights. These two aspects create dangerous paradoxes: for instance, if we look at Italy, a special paragraph of a national law allows doctors in the hospitals' emergency rooms to provide assistance to people who refuse identification. How known is that paragraph by irregular immigrants? Still today, we read stories in the press reporting about pregnant, sick or injured (irregular) immigrants who prefer not to go to the hospital for treatment, with all the consequences that this decision may have.

It is clear that for a better integration of immigrants it is fundamental to improve both the understanding of their rights and the "easiness to exercise" their rights. To help disentangle the "easiness to exercise" concept and its requirements even further, one can also note the following:

- due to the hyper-complexity of most immigration situations, the problem of communication does not only involve the immigrants, but also the service providers. It is a problem of a cultural nature, deeply

rooted in the different degrees of civic and political maturity of the immigrants and of the hosting country's actors and stakeholders. It requires systemic, not simple ad hoc solutions;

- as the previous example of emergency hospitalisation in Italy shows, improving the knowledge of (basic) rights is a precondition for accessing local welfare services, which broadly comprise many forms of assistance to the integration process, from social housing to public healthcare, from schooling to family support (including minors and families reunification), up to language and technical training courses to prepare for effective inclusion in the labor market.

Even when a sufficient level of awareness is achieved, however, a key obstacle to exercising immigrants' rights is the complexity of bureaucratic procedures, which are often difficult to understand also for the native residents in the hosting countries, not to speak of people with little literacy and/or familiarity with administrative mechanisms. As a result, most welfare services turn out to be inaccessible as related information is locked in complex, legal-jargon-filled-in texts of difficult readability and comprehensibility. Or, their access gateways involve so many actors and steps that no-one can easily find a direction unless supported by face to face interactions and a strong, not discretionary, street-level bureaucratic system (Lipsky, 1971).

2 | The Milan context

Milan is a crossroads of "global escapes" (Van Aken, 2008), a city of refuge, a pole of attraction, a place of transit, circulation and settlement. The city (and its metropolitan area) attracted immigrants in a higher proportion of other Italian cities because of its vibrant labour market since Italy started to clearly be a country of immigration (fig.1). Milan has been classified as having a medium-high international migration profile due to the fact that it's started from low levels but have experienced a very strong growth of international migrant's presence in the last years (Costa and Ewert, 2014).

The number of immigrants grew constantly, at list till the recrudescence of the economic crisis, in 2011-2012, when the presence of foreign individuals decreased for a couple of years. In 2017 there were 5,329 million regular immigrants in Italy plus half a million in an irregular position (estimates show that around 8,2% of immigrants are irregular, a proportion that has been decreasing along the years).

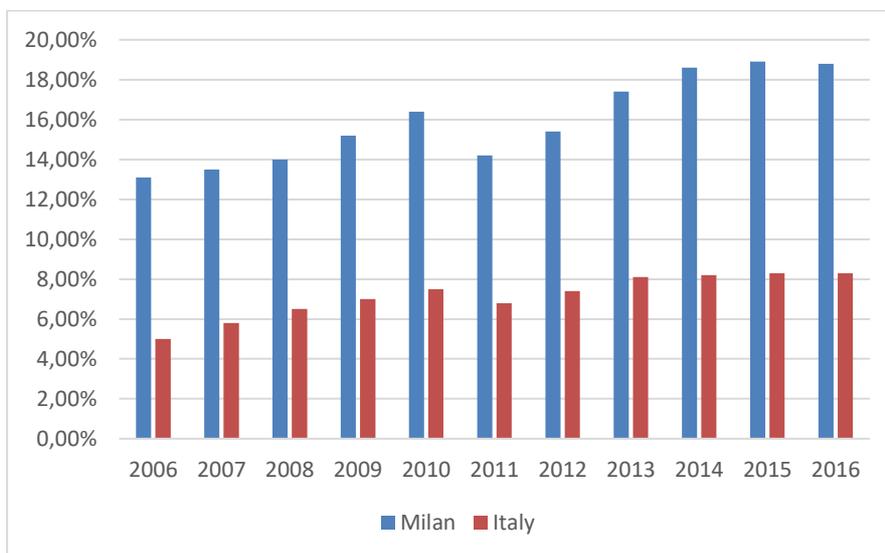


Figure 1 | Percentage of immigrants residing in Milan and in Italy by year
Source: www.comuni-italiani.it

About 22,6% of the total immigrants in Italy live in Lombardy. Its capital, Milan hosts the 39,2% of the regional immigrant population. In 2018, there were around 262.000 foreign people living in the city. The largest foreign community in the city is the Philippines' one (15.6% of all immigrants), followed by the Egyptian (14.3%) and Chinese one (11.0%). The vast majority of immigrants have a regular status. It's has been estimated that in Italy around 8,2% of immigrants are in an irregular position.

The high presence of immigrants in Milan is accompanied by a great density of migrant associations in the city. In fact, in Milan there is the highest number of organizations led by immigrants in the country. In 2014, there were as many as 313 out of a total of 4114 at the national level (Centro Studi e Ricerche IDOS, 2015). It is also very active in terms of organizations pro-migrants; it is the seat of very strong organizations that

provide legal protection, fight for full access to health care, do sound research on migratory phenomena and so on with impacts at the regional and at the national level, participating to policy making.

Most of these associations work in reducing the distance between immigrants and the urban services which are hard to access for several reasons: complexity of the bureaucracy, high complexity of ad hoc norms, not yet friendly language. Immigrants services are very complex and working in the direction to facilitate their accessibility to their users appeared crucial to the Open4citizens team and to several organizations and to the Municipality of Milan (Centro Studi e Ricerche IDOS, 2015).

Referring to some interviews and meetings carried out with volunteering organizations, services available to immigrants are many, diverse, highly complex and depend extremely on the citizenship/right conditions immigrants experience. The most difficult situations are when they may be under 18 without parents, they can be asking for asylum, they can be refugees, they can be temporary resident in the city, they can be “irregular”. For any of these conditions, there are needs to be responded and many refer to services access. Even when immigrants are in “irregular” conditions, there are available services that are supplied to achieve a minimum decent life but they should know, should be informed about these. A large part of support is provided by volunteers’ associations and organizations that represent bridges between them and the existing services. A large number of associations and public institutions work to support their presence in the municipal reality: either when they have full citizenship rights or when don’t, like in the case of being asylum seekers, demanding for protection. Their needs vary from very basic when they have just arrived in the city, to very specific ones when they have full citizenships. There is a very synthetic list of support activities supplied by volunteering organizations:

- giving information and hints about rights and duties, especially new comers;
- support access to services conceived by age (for example, basic shelter);
- support specific groups, for example pregnant women and new mothers to find specific services in the city conceived for them;
- support young migrants when they change their status from being minors to “adults” (at least for administrative procedures...), losing many benefits and protection rights;
- structuring the access to medical cure and assistance for migrants, in particular for those which status is in some way irregular, in order to achieve the correct contacts and paths to reach it;
- support the networking between existing services in town and make them more accessible by migrants.

«Integration is essentially a local process» (Borkert and Caponio, 2010: 11) and public policies are crucial to implement it. Milan in this sense, is a pragmatic city (Costa and Ewert, 2014) because it responded quite quickly to the increase of immigrants in its territory since the 90’s, targeting some services to incomers and creating a special desk to deal with immigrants as well as participating to a huge number of European projects for migrants’ inclusion and integration in cooperation with local NGOs. In general terms, it treated the fast increase in the immigrants’ presence as a structural phenomenon, dealing with cultural diversity for example, introducing mediation roles in most public services and building long-term relationships with pro migrants non for-profit organizations.

It’s important to remember that Milan had a very important role over the last years, having seen the passing of thousands of migrants fleeing from their countries. It has been estimated that 107,000 refugees reached the city between 2013 and 2016. Up to the first months of 2016, they were mainly people “in transit” - in Italian called *transitanti* - that is, refugees who stayed in the city a few days to then continue their journey to Northern Europe where they sought asylum. As happened in the whole country, Milan, since 2016, lived the transition from being a city of transit to be a city of (obliged) reference for applying for asylum or settlement. The Municipality of Milan has managed the high number of people in transit or asylum seekers arrivals by creating a cohesive “control room” with the Prefecture and third sector organizations. Owing to the political stability in the 2014-2016 period and to the experience accumulated while dealing with the North African Emergency, the Municipality created a “city network” composed of associations, foundations and cooperatives supplying joint activities aimed to deal with problems related to the reception of refugees and asylum seekers. The network was created in 2015 through three public calls launched by the Municipality, to which 102 different subjects responded with the aim to work together (Costa, 2019).

The so-called “refugees’ crisis” has not come to an end but nowadays, the big challenge to local authorities in facing immigration issues is related to the integration of those who are already in the city, improving their quality of life, ensuring the same chances and the same opportunities of access to the resources that the city can offer compared to autochthonous. Four are the main issues in the policy agenda: dealing with the second generation of migrants (trying to cope with their legitimate demands of participation and belonging in a country where *ius sanguinis* citizenship is in place), fighting against discrimination (in the housing market but

also at a societal level), avoid phenomena of school segregation on an ethnic basis and facilitate family reunification paths, the channel through which most immigrants in the country arrive. This last issue has been the object of our projects, as described in the following pages.

3 | Towards MyJourney

3.1 | Services4Migrants: a hackathon to support migrants to easily exercise their rights

Open4citizens is an EU funded project that took place from 2015 to 2018 to make the potentials of open data recognizable and accessible to lay persons, by engaging them in the co-creation and early experimentation of open data-based applications and services. It run ten (5+5) independent hackathons (coding marathons) in five European cities: Barcelona, Copenhagen, Karlstad, Rotterdam and Milan. They aimed at exploring solutions and prototypes that, using open data, could respond to ten detailed challenges (2 per each city) identified by citizens or active organizations. The special characteristics of those hacking events resided with the explicit and structured addition of normal citizens – i.e., people who do not have coding skills – to the technical experts who are otherwise the usual protagonists of such coding marathons. Keeping peripheral to the current focus of this paper the specific dimension of open data, the second hackathon event in Milano, Services4Migrants, was oriented to develop solutions to support immigrants to request the familiar reunification.



Figure 2.1, 2.2 | The guide for Volunteers and public offices; the guide for immigrants

The open4citizens team prepared several documents to support hackathon participants: the first was a clear definition of the challenge to be presented to the participants, including the goals of the desired solutions and specific needs to be addressed (Figure 3).

LA SFIDA

RICONGIUNGIMENTO FAMILIARE: come garantire una buona comprensione delle procedure attraverso un servizio digitale che funga da guida

QUALI OBIETTIVI?

- **Migliorare la comprensione della procedura:** la procedura evidenzia una reale complessità e articolazione dei passaggi.
- **Lavorare sul linguaggio:** produrre un linguaggio di comunicazione e informazione completo ma semplificato e accessibile anche a chi ha scarsissime capacità di lettura.

PER CHI?

Immaginiamo un principale gruppo di utenti destinatari, per sua natura eterogeneo:



• Migranti

- con svariate condizioni di:
 - diritti di accessibilità ai servizi
 - comprensione della lingua
 -

ma anche...

- Operatori
- Mediatori
- Cittadini



BISOGNI (O PROBLEMI?)

- La procedura è molto complessa, ramificata e presenta procedure annidate nella procedura (**EVIDENZIARE ARCHITETTURA**)
- Non sono chiari gli ordini di priorità o contemporaneità delle scadenze (**ESPLICITARE I TEMPI**)
- I requisiti per fare la domanda non sono del chiaramente esplicitati (**GARANTIRE LA COMPRENSIONE DI TUTTI I PREREQUISITI**)



Funded by the European Union



Figure 3 | Presentation of the challenge

The second was a set of *personas* (Figure 4) representing fake but operational descriptions of individuals experiencing specific problems related to specific aspects of the procedure or to personal specific conditions.

PERSONAS

Amid

Chi?

Amid ha 48 anni e vive a Milano dal 2006, è sposato e ha tre figlio. Da qualche anno gestisce in zona Isola una pizzeria con un buon giro di clienti e un fatturato positivo. Ha cercato di far arrivare a Milano la madre settantenne che viveva sola in Egitto, per averla in casa con la propria famiglia.

Quali problemi ha incontrato?

Ha intrapreso la procedura di ricongiungimento familiare ma **non ha ottenuto in tempo il certificato di idoneità abitativa** perché mancava la documentazione attestante la regolarità dell'impianto elettrico e del gas.

Nadege

Chi?

Nadege ha 27 anni, viene dalla Costa d'Avorio, da quasi un anno ha un lavoro stabile come sarta in una piccola azienda. D'accordo con il marito che vuole raggiungerla in Italia ha iniziato ad informarsi su come fare.

Quali problemi ha incontrato?

Non riesce però ad utilizzare agevolmente le guide digitali né a leggere ed orientarsi facilmente consultando una mappa della città e dei suoi servizi.

Aurika

Chi?

Aurika ha 40 anni e lavora come collaboratrice domestica, finalmente in regola. Si è risposata in Italia e ora può ricongiungersi con le sue due figlie di 13 e 11 anni che sono in Moldavia con la nonna.

Quali problemi ha incontrato?

Era riuscita a mettere insieme tutti i documenti ma **ha poi scoperto il giorno dell'appuntamento al SUI della Prefettura che il suo reddito non era sufficiente per ricongiungere entrambe le figlie.**



Funded by the European Union



Figure 4 | Personas

Third, the presentations of very peculiar needs have been prepared to highlight some very special requirements to be respected by the created solutions (Figures 5.1, 5.2, 5.3).

BISOGNI - Evidenziare l'architettura



Descrizione

La procedura risulta essere molto impegnativa e caratterizzata da sottoarticolazioni, annidamenti e specificazioni. Questa complessità non è evidente fin da subito: è nel procedere con i passaggi che l'utente si imbatte in nuove riarticolazioni del percorso (es. nuove richieste di documenti da esibire-predisporre, alcuni anche molto onerosi). Ciò può disorientare e far perdere il senso del percorso generale, facilitando errori e ritardi nella preparazione dei documenti.



Requisiti

- DARE EVIDENZA GENERALE E DI DETTAGLIO DEL PERCORSO E DELLE SUE COMPONENTI ESSENZIALI IN MODO CONTEMPORANEO
- EVIDENZIARE/RENDERE ESPlicito IL GRADO DI COMPLESSITA' DI UNA PROCEDURA O DI UNA PARTE DI PROCEDURA, IN RELAZIONE ALLE ALTRE PARTI, MAGARI RISPETTO AD ALCUNI INDICATORI PREDEFINITI
- ...



Esempio all'interno delle guide

La richiesta di *Attestazione di Idoneità Abitativa*, necessaria e imprescindibile per la compilazione della richiesta di *Ricongiungimento Familiare*, sembra uno tra i requisiti (per chi non è già istruito). In realtà essa rappresenta una procedura nella procedura, anche essa complessa, che richiede tempi, competenze e un budget per essere governata e perfezionata.



BISOGNI - Esplicitare i tempi



Descrizione

La richiesta dei molti documenti, le prenotazioni da fare, il fatto di dover attivare la procedura anche all'estero rispetto alla persona da ricongiungere genera diversi rami e sottopercorsi che hanno **tempi di realizzazione** e **scadenze proprie**: alcune sono successive una all'altra, altre sono da attivare in contemporanea.



Requisiti

- MOSTRARE LE LINEE TEMPORALI DELLA PROCEDURA E DELLE SOTTOPROCEDURE SU UN UNICO DIAGRAMMA TEMPORALE CHE PERMETTA DI CAPIRE CHE COSA SI SOVRAPPONE E COSA E CONSEGUENTE
- EVIDENZIARE I MOMENTI CHIAVE, LE "CONSEGNE" DA NON MANCARE
- ...



Esempio all'interno delle guide

Sono molti i punti in cui si possono sovrapporre procedure, ad esempio sembra importante chiarire quando/quali documenti debbano essere prodotti dai familiari all'estero.



BISOGNI - Garantire comprensione dei prerequisiti



I documenti e i passaggi da realizzare per portare a termine la procedura si differenziano rispetto alle molte fattispecie che si possono presentare. Le guide ad oggi realizzate evidenziano in modo più immediato due principali linee di profilazione:

chi fa richiesta / chi si vuole ricongiungere.

In realtà la profilazione risulta essere più ampia.



Requisiti

- AMPLIARE IL RANGE DELLA PROFILAZIONE
- RENDERE EVIDENTI TUTTI I PROFILI IN UNA FASE ANCORA PRELIMINARE RISPETTO ALL'AVVIO DELLA PRATICA
- ...



Esempio all'interno delle guide

In particolare emerge nel corso della redazione dei documenti che altre variabili orientano il percorso, ad esempio rispetto al:

-tipo di impiego

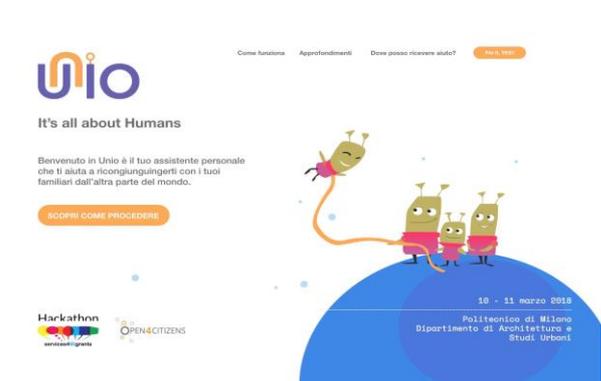
-reddito

..



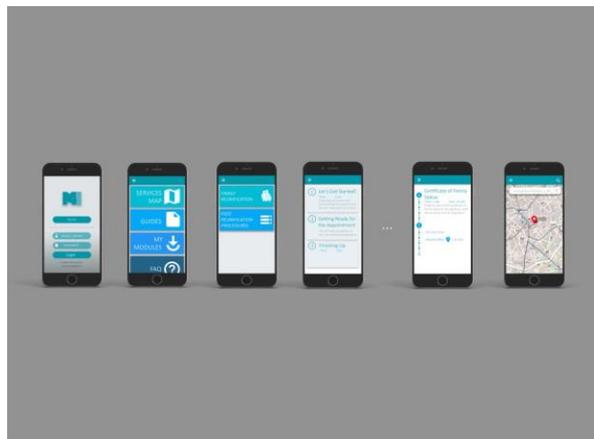
Figure 5.1, 5.2, 5.3 | Needs descriptions with requirements and experiential examples.

Five teams were involved in the hackaton. The participant teams produced the following proposals.



Unio

Here the applicant defines and understands, step by step, his own path of family reunification through simplified wizards and information tools. The platform stands as a real personal assistant along the entire process: informing on the suitability of the applicant to start the procedure, providing information on the production and delivery of documents, helping in completing online forms, indicating the contact details of the offices and the relevant bodies.



4Mi

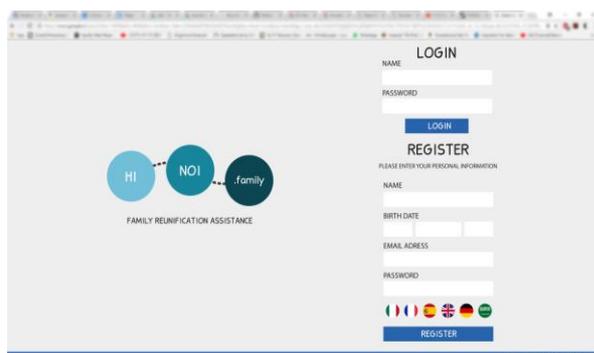
The platform is an open source project: all the data used and the technologies with which the platform will be implemented are free and open. The aim is to provide a guide that simplifies the bureaucratic and non-bureaucratic practices that the migrant faces during his stay in the country. Initially the application will implement the "Family reunification" wizard and through this, the migrant will be guided through the steps customized according to his situation (user-specific).



EquaMi

A platform that shows and explains the steps to follow in order to a family reunification, shortening the distances between the foreign community and the public administration.

It is a dynamic way to support migrants: a model that can be adapted to different places and users and that connect in a simple way user and the institutions.



HiNoi

HiNoi wants to make this procedure as simple as possible. The user is followed during his process: first of all, she or he is profiled to understand if the requirements of the procedure are satisfied, then a personalized path is created, organized by step on a timeline that can be shared even with relatives abroad. The proposed model that can be exported and it is also a tool that works for different profiles: articulated for migrants and mediators.



MyJourney

Development of a guide for family reunification that is simplified, personalized and intuitive, using data in a conscious way to provide useful and specific information. Every single user will be profiled through a simple interactive questionnaire, based on gamification.

3.2 | The *MyJourney* solution

The web-app *MyJourney* is the winning project of the "Services4MIgrants" hackathon 10-11 March 2018, organized by the Politecnico di Milano and the Municipality of Milan, starting from data that have specifically scraped, mined and made open by the Open4Citizens' researchers, on the issue of immigration. The open data-set were subsequently published on the website of the Municipality of Milan, at this address: <https://dati.comune.milano.it/hackathon2018>.

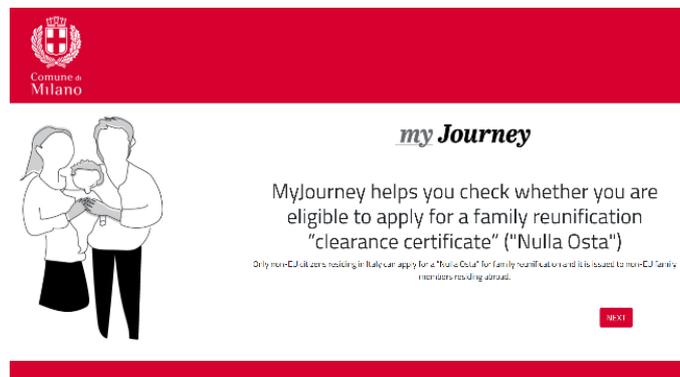


Figure 6 | MyJourney homepage

The purpose of MyJourney is to provide an information support tool for the request of family reunification by non-EU migrants. Therefore, the web-app provides help in order to collect the documents needed to the "Clearance Certificate" for reunification (*Nulla Osta*).

The project is structured in a survey that collects information about the user and dynamically identifies path to collect only the information specific for the user and his/her family so reducing the effort for the user to understand the entire procedure which is obviously designed to respond to a large variety of cases. At the end of the survey, if the user has the requested requirements, the web-app produces a personalized guide based on the user's needs, so as to allow her/him to download her/his personal report.

Differently, if during the filling out of the survey some information emerge about the user that prevent him/her from successfully complete the procedure (for example, a too short duration of her/his residence permit, an insufficient annual income, an unhealthy housing condition, etc.), the web-app as well as producing an alert message, allows to reach through a link the aforementioned "Guide for Volunteers and public offices"¹ (see paragraph 3.1 Services4MIgrants: a hackathon to support migrants to easily exercise their rights).

¹ This Guide has been recently modified into a more agile hyper-text by the OnDATA team who gave support to teams during the "Services4MIgrants" hackathon.

Ciao _____
ecco la tua guida:



DATI FAMILIARI / ANAGRAFICI



- Passaporto di **NOME COGNOME** fotocopia delle pagine con i dati anagrafici e il numero dello stesso;
- Fotocopia delle pagine con i dati anagrafici e il numero del passaporto di **NOME COGNOME**;
- Certificato di stato famiglia di NOME COGNOME** rilasciato dal Comune di residenza con la dicitura "uso immigrazione";
- Codice fiscale di NOME COGNOME**;
- Carta di soggiorno** o del **permesso di soggiorno** in corso di validità, ovvero, permesso scaduto, accompagnato da ricevuta di presentazione dell'Istanza di rinnovo;
- Originale **certificato stato di famiglia** rilasciato dal Comune relativo alle persone che abitano nell'alloggio ove dimoreranno i familiari ricongiunti rilasciato dal Comune di residenza con la dicitura "uso immigrazione";
- Dichiarazione di impegno a sottoscrivere una **polizza assicurativa sanitaria** o altro titolo idoneo a garantire la copertura di tutti i rischi nel territorio nazionale, in favore dei genitori ultrasessantacinquenni.

DATI ALLOGGIO



- Contratto di locazione/ comodato/compravendita** di durata non inferiore a sei mesi a decorrere dalla data di presentazione della domanda;
- Ricevuta di registrazione e/o rinnovo contratto di locazione**;
- Per ciascun alloggio ove dimorerà **NOME COGNOME**, originale (da esibire all'ufficio) e fotocopia del certificato di idoneità abitativa e igienico-sanitaria, rilasciato dal Comune per finalità di ricongiungimento familiare.

DATI LAVORO/ LAVORATORI INDIPENDENTI



- Certificazione Unica (C.U. ex C.U.D.)**;
- Fotocopia del **contratto di lavoro/lettera di assunzione** (modulo C./Ass - Umilav);
- Ultime tre buste paga**;
- Autocertificazione del datore di lavoro**, redatta su modello "S3" con data non anteriore di mesi 1, da cui risulti l'attualità del rapporto di lavoro e la retribuzione mensile corrisposta;
- Fotocopia del **documento d'identità del datore di lavoro**, debitamente firmata dal medesimo.

INFO GENERICHE

Puoi richiedere aiuto presso:

Il **Municipio** di riferimento per i servizi anagrafici è:

Puoi acquistare **marche da bollo** presso:

NOME
INDIRIZZO
CAP

NOME
INDIRIZZO
CAP

NOME
INDIRIZZO
CAP

1 marca da bollo da € 16,00, la stessa utilizzata per la compilazione del mod. S (vedi quadro 18)
+ 1 marca da bollo da € 25,00 per ogni familiare per cui si chiede il ricongiungimento familiare.

Figure 7 | MyJourney: a fac-simile final report



Figure 8 | MyJourney: screenshot of the error message with the link to the Guide for Volunteers and public office

The MyJourney web-app will be accessible from the city portal We.Mi (<http://wemi.milano.it/>) dedicated to Welfare; and it has been developed using Python technologies 3.5 with support for the Django2.1.2 framework for the backend part, while for the front-end were used Html5, CSS and JavaScript with JQuery, Bootstrap and VueJS.

The web-app was tested on Ubuntu Server 16.04, while it was later moved to GitHub to allow a collaborative test phase between the original developers, the hackathon's winner team, and the ICT staff of the Municipality of Milan who will manage the maintenance and future updates.

In the spirit of the open-data culture and the requirements of the Open4citizens EU funded project, MyJourney uses exclusively free and open source software as well as open data-sets, from the public ones of the Municipality of Milan to the cartographic base made available by Open Street Map.



Figure 9 | MyJourney: the multilingual welcome page

The web-app MyJourney is multi-language and allows the user, since the initial screen, to choose which language to display for the interactive survey. The available languages are Italian, English, French, Spanish, Arabic and Chinese.

Using the smartphone as a means of information aid for migrants is seen as an effective way to activate the spreading of the web-app adoption; this is supported by the statistics (OECD International Migration Outlook, 2017) which show it in the top places along with the classic word of mouth.

Precisely for this reason, from the point of view of the front-end interface design, much importance was given to the fact that the web-app could be recognized as institutional, reiterating in every screen the logo of the Municipality of Milan. In the same way, a lot of importance was given to non-verbal communication thanks to an original graphic work that emphasizes the concepts, screen by screen, through simple and intuitive drawings.



Figure 10 | MyJourney: a drop-down menu page of the interactive survey and its progress bar in the bottom

In addition, the user filling out the interactive survey, is helped both by the gray progress bar at the bottom of each screen, which lets you know at what point in the procedure you are at any time; both by the “back” button that allows you to go back to the previous step to correct any incorrect answers or to perform tests.

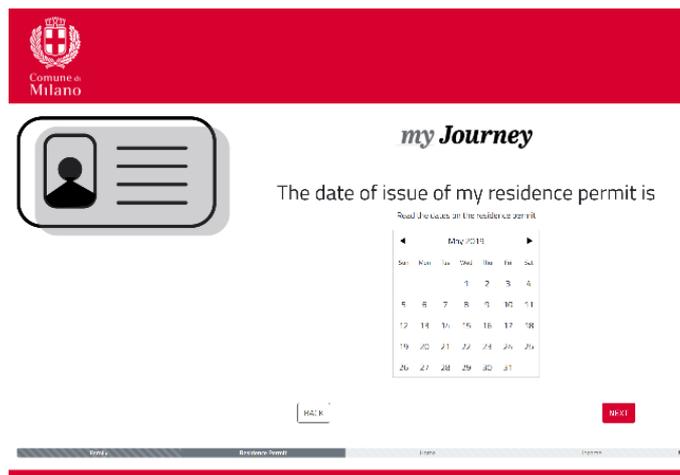


Figure 11 | MyJourney: screenshot of a calendar menu page of the interactive survey

The “back” button and also a certain humor in communicating errors in the procedure or lack of requirements by the user, are an important part of the UX design of the web-app, because MyJourney is on the user's side, without discouraging her/him or presenting in a difficult way a procedure that is already complicated itself. Following the same line, the steps of MyJourney related to the duration of the residence permit of those who want to bring their own relative to Italy, the amount of their annual income and their housing situation are particularly critical because the requirements of Italian legislation are very strict.

4 | Conclusions

State policies are implemented and, to a certain extent, adapted to the local political and organizational context. Immigrants integration hosting has become, primarily, a matter of local governance as well as a field of policy innovation (Borkert and Caponio, 2010; Scholten *et al.*, 2017; Schiller and Caglar, 2011). It is evident the reason why the Municipality of Milan fully joined the projects presented above and wished to positively take possession of the results produced by the hackathons related to the simplification of the family reunification procedures for immigrants. In a context of very restrictive migration policies in which a few thousand people can enter the country each year through legal channels, connected to the needs of the Italian labor market, family reunification is now, alongside the asylum request, the main channel of entry into the Italian territory. It is therefore a very delicate issue that requires us to rethink the complex procedures that have characterized it so far so to avoid frustrations and difficulties in the lives of immigrants who already live out of their own country.

The finalization of the MyJourney web-app is now entering the testing phase following a test plan that involves the Municipal office giving support to migrants and some volunteers organizations supporting migrants throughout the procedure on a daily base.

Once the we-app will enter a routinary use and adoption, the Municipality of Milano together with the team of Politecnico will activate a scaling-up strategy towards a larger adoption of the solution as well as the search for new similar initiatives. The experience of the ideation and development of MyJourney, in fact, opened a larger perspective in the reflection on migrants' access to citizenships rights and will represent a field for new experiences and initiatives in the future.

References

- Borkert M., Caponio T. (2010), Introduction. In M. Borkert and T. Caponio (Eds.) *The Local Dimension of Migrant Policymaking*, Imiscoe, Available at: <https://www.imiscoe.org/publications/library/4-imiscoe-reports-series/66-the-local-dimension-of-migration-policymaking>
- Caponio T. (2018), Immigrant integration beyond national policies? Italian cities' participation in European city networks, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 44(12), pp. 2053-2069.
- Costa G. (2019), Giving Sanctuary to Asylum-Seekers and People in Transit in Milan as an Occasion for Policy Innovation. Forthcoming.
- Costa G., Ewert B. (2014), Cities of migration: the challenges of social inclusion. In T. Brandsen, S. Sabatinelli and C. Ranci (Eds.) *Social vulnerability in European cities. The role of local welfare in times of crisis*, Palgrave, pp. 134-159.

- Foner N. (2007), How exceptional is New York Migration and Multiculturalism in the Empire City. *Ethnic and Racial Studies*, 30(6), pp. 999-1023.
- Heitmeyer W. (2002), Have Cities Ceased to Function as "Integration Machines" for Young People? In M. Tienda and W.J. Wilson (Eds.) *Youth in Cities. A Cross National Perspective. The Jacobs Foundation series on adolescence*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 87-112.
- Isin E.F., Nielsen G.M. (Eds.) (2008), *Acts of Citizenship*, Zed Books, London.
- Lipsky M. (1971), Street-Level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform. *Urban Affairs Review*, vol. 6(4), pp 391-409.
- Schiller G.N., Caglar A. (Eds.) (2011), *Locating Migration: Rescaling Cities and Migrants*. Ithaca: Cornell University Press.
- Scholten P., Baggerman F., Dellouche L., Kampen V., Wolf J., Ypma R. (2017), *Policy Innovation in Refugee Integration? A comparative analysis of innovative policy strategies toward refugee integration in Europe*. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam.
- Van Aken M. (2008), *Rifugio Milano. Vie di fuga e vita quotidiana dei richiedenti asilo*. Torino, Carta Editore.
- Vertovec S. (2007), 'Super-diversity' and its implications. *Ethnic and Racial Studies*, 29(6), pp. 1024-54.

Websites

- Centro Studi e Ricerche IDOS (2015), Report Della Mappatura Delle Associazioni Di Migranti Attive In Italia
<http://briguglio.asgi.it/immigrazione-e-asilo/2015/gennaio/rapp-idos-mappatura-ass-migr.pdf>].
- Eurostat (2019), Asylum Statistics. Asylum applications (non-EU) in the EU-28 Member States, 2008–2018.
https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics#Number_of_asylum_applicants:_drop_in_2018
- OECD (2017), International Migration Outlook
https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2017_migr_outlook-2017-en

Per una costruzione di un welfare ecologico-circolare. Contributi di riflessione da un'area interna della Sicilia orientale

Medea Ferrigno

Presidio Partecipativo del Patto di Fiume Simeto

Email: medeaferrigno@gmail.com

Laura Saija

Università degli Studi di Catania

DICAR - Dipartimento di Ingegneria Civile e Architettura

Email: laura.saija@unict.it

Abstract

Il progressivo aumento dell'impoverimento e delle disuguaglianze sociali ha avuto pesanti ricadute oltre che nelle grandi città anche – e soprattutto – nelle aree interne del Sud Italia, piccoli centri urbani distanti dalle aree metropolitane con difficoltà di accesso ai servizi essenziali, sempre più soggette a spopolamento e abbandono. Proprio per le loro caratteristiche, le aree interne pongono oggi grandi sfide in quanto non sono e non diventeranno mai metropoli; per questo, però, esse sono anche una grande opportunità. Sono il luogo da cui ripartire per ripensare un modo di vivere in cui la garanzia dei diritti base di cittadinanza – Salute, Istruzione e Mobilità – e le opportunità di realizzazione di sé non dipendano dai trend consumistici delle aree metropolitane ma siano inseriti in processi circolari di ri-significazione delle risorse esistenti.

Questa prospettiva di lavoro è alla base del percorso di ricerca-azione condotto da una partnership tra associazioni, amministratori locali e ricercatori universitari nella Valle del Simeto, un'area interna della Sicilia Orientale, la quale ha dato vita a un piano di sviluppo locale ispirato ai principi della solidarietà sociale e dell'economia circolare denominato Patto di Fiume Simeto. Il Patto combina le tradizionali istanze del welfare pubblico giusnaturalista – offerta pubblica di servizi a garanzia di diritti universali di cittadinanza – con quelle del *capability approach* (Nussbaum), attraverso il tentativo di trasformare le necessità di azione di matrice 'ambientalista' (resilienza e trasformazione circolare dei cicli produttivi e di consumo) in una occasione di potenziamento della qualità della vita di tutte le specie viventi.

Seguendo un approccio metodologico che combina la riflessione teorica a partire da un caso studio e la riflessione auto-biografica, questo paper presenta alcune delle lezioni apprese nel corso di questa esperienza di pianificazione, con un focus sulle opportunità e le difficoltà incontrate.

Parole chiave: disuguaglianze sociali, economia circolare, ricerca-azione

1 | Introduzione

Il progressivo aumento delle disuguaglianze nella società italiana ha avuto pesanti ricadute oltre che nelle medie e grandi città anche – e soprattutto – nelle aree interne del Sud Italia, costituite da piccoli centri urbani dove le scarse opportunità lavorative si combinano a significative difficoltà di accesso ai servizi essenziali, ed elevati trend di spopolamento e abbandono. Proprio per le loro caratteristiche, le aree interne pongono oggi grandi sfide ma anche significative opportunità (Barca, Carrosio, Lucatelli, 2018). Esse non sono e non diventeranno mai metropoli, per le quali progettare i livelli di servizio che caratterizzano queste ultime. Questa loro distanza fisica, economica e culturale dalla dimensione metropolitana, però, le rende luoghi unici in cui lavorare per costruire innovazione, da dove ripartire per ripensare un modo di vivere in cui la garanzia dei diritti base di cittadinanza – Salute, Istruzione e Mobilità – e le opportunità di realizzazione di sé possano essere costruiti in modo indipendente dai trend consumistici delle aree metropolitane ma siano piuttosto inseriti in processi circolari di ri-significazione delle risorse esistenti.

Questa prospettiva di lavoro è alla base del percorso di ricerca-azione condotto da una partnership tra associazioni del terzo settore, amministratori locali e ricercatori universitari nella Valle del Simeto, un'area interna della Sicilia Orientale, la quale ha dato vita a un piano di sviluppo locale ispirato ai principi della solidarietà sociale e dell'economia circolare denominato Patto di Fiume Simeto. Il Patto combina le tradizionali istanze del welfare pubblico giusnaturalista – offerta pubblica di servizi a garanzia di diritti universali di cittadinanza – con quelle del *capability approach* (Nussbaum, 2011), attraverso il tentativo di trasformare le necessità di azione di matrice 'ambientalista' (resilienza e trasformazione circolare dei cicli produttivi e di consumo) in una occasione di potenziamento della qualità della vita delle specie viventi.

Seguendo un approccio metodologico che combina la riflessione teorica a partire da un caso studio e la riflessione auto-biografica (per un approfondimento su questo approccio metodologico, cfr. Saija, 2017), questo paper presenta alcune delle lezioni apprese nel corso di questa esperienza di pianificazione, con un focus sulle opportunità e le difficoltà di costruzione di un welfare “capacitante” nel contesto di un’area interna caratterizzata da trend economici e demografici problematici. L’obiettivo è contribuire al dibattito sull’innovazione delle strategie pubbliche di costruzione di welfare che non significhino smantellamento e potenziamento delle tradizionali strutture dello stato sociale.

2 | Pianificazione e Welfare

Fin dalla sua istituzione negli anni del dopoguerra, la professione del pianificatore urbanistica è stata pensata per giocare un ruolo importante nella costruzione del welfare pubblico offerto dalla neo-istituita Repubblica Italiana: tutta l’impalcatura normativa faticosamente costruita nei tre decenni del secondo dopoguerra – che dà luogo a una pianificazione dello spazio urbano per il controllo delle dinamiche di crescita demografica e urbana – aveva, infatti, tra i suoi obiettivi la realizzazione da parte della *res publica* delle spazialità urbane (piazze, centri sociali, parchi, scuole, trasporto, servizi sanitari, etc.) dove il welfare doveva materializzarsi. Dallo standard edilizio del DM1444/68 fino alle tecniche di perequazione urbanistica (Pompei 1998), tutte le tecniche e gli strumenti messi in campo sono finalizzati alla realizzazione di una urbanità di matrice ‘pubblica’, capace di fornire servizi al suo abitante generico a prescindere dal suo status sociale. Tali strumenti si basavano su meccanismi miranti alla re-distribuzione a fini ‘pubblici’ dei profitti privati generati dall’urbanizzazione; si tratta di meccanismi che oggi sono in gran parte ancora vigenti ma la cui applicazione nel ultimi due decenni si è fortemente ridotta, in concomitanza con alcuni significativi cambiamenti socio-politici ed economici delle città e dei territori.

Fin dagli anni ’80, le pubbliche amministrazioni sono in continuo affanno finanziario e hanno, di fatto, perso il ruolo di principali motori delle trasformazioni urbane e territoriali fatte in nome dell’interesse pubblico. Anche il settore privato, che inizialmente aveva giocato un ruolo di parziale sostituzione del pubblico grazie al diffondersi di varie forme di partenariato pubblico-privato, ha visto ridursi di molto le sue capacità di investimento e di azione, soprattutto a seguito della crisi immobiliare globale del 2008.

L’affievolirsi delle capacità trasformatrici sia della mano pubblica sia di quella privata, che nel linguaggio comune viene spesso identificata con il generico termine di “crisi”, costringe a un profondo ripensamento delle discipline tecniche, come l’Urbanistica e la Pianificazione territoriale (Tulumello, Saija, Inch, 2020). Alcuni guardano con interesse alla possibile integrazione della pianificazione ordinaria con le attività di programmazione, pianificazione strategica e dello sviluppo locale, che non sono ancora un obbligo di legge ma che costituiscono l’unica possibilità per gli enti locali di attrarre risorse aggiuntive per i propri territori, sia dalla UE che da altri attori nazionali e internazionali. La combinazione della pianificazione ordinaria con quella dello sviluppo può, peraltro, permettere di affrontare alcuni dei limiti intrinseci del concetto di standard, quando questo è concepito come strumento di promozione del welfare (se è vero che garantire che ci siano gli spazi per i servizi di cittadinanza base non significa che tali servizi vengano forniti e siano di qualità).

In una prospettiva ancor più ampia, la fornitura dei servizi di cittadinanza, sebbene sia un fatto necessario alla qualità della vita degli abitanti insediati, non rappresenta necessariamente un indicatore positivo di sviluppo locale. Anzi. Per alcuni, l’assistenzialismo statale è sintomo di una assenza di capacità locali di sviluppo autonomo. Storicamente, nel dibattito tecnico e, soprattutto, in quello politico, il liberismo, prima, e il neoliberismo, dopo, hanno posto il tema dello sviluppo e quello dell’assistenzialismo come fortemente antitetici. Questa prospettiva viene confermata dal fatto che, nei rarissimi casi di amministrazioni locali che costruiscono una elevata capacità di programmazione e maturano un parco “progetti” in sinergia con l’apparato pianificatorio, l’ethos “pubblico” redistributivo della pianificazione delle origini si dissolve dentro la retorica liberista secondo cui, in un periodo di profonda crisi economica, la mano pubblica debba favorire iniziative di sviluppo economico, a prescindere dai problemi della redistribuzione.

Esiste invece una prospettiva di lavoro sul concetto di welfare, confluita e poi alimentata dal celebre volume *Quality of Life* curato da Nussbaum e Sen nel 1993, che parte da una riconnessione delle prospettive apparentemente antitetiche dello sviluppo economico e dell’assistenza ai meno fortunati. Secondo gli studiosi ispirati da questo approccio, si ha un vero sviluppo socio-economico solo se esso promuove una elevata ‘qualità della vita’ degli esseri umani e di tutti gli esseri viventi, a prescindere dall’andamento del PIL, la quale dipende dalla capacità che ciascuno di essi possa vivere una vita dignitosa, interfacciandosi con una società che gli permetta di coltivare a pieno le proprie capacità, i propri talenti, sia nel senso di quelli innati

che nel senso di quelli acquisiti nell'ambito di un contesto sociale che offre occasioni di apprendimento e realizzazione di sé. Questa prospettiva differisce dal mito del "self-made man" al cuore delle teorie di sviluppo liberiste e neoliberiste per il fatto che attribuisce alla società e alle istituzioni pubbliche precise responsabilità di garanzia di tutti quei servizi e opportunità che permettono adeguati livelli di diffusa qualità della vita – da intendersi appunto in un'ottica di 'capacità di realizzazione del sé. Alla grande diffusione di questa prospettiva di lavoro nel campo della pianificazione dello sviluppo locale – soprattutto nel settore della cooperazione internazionale e dei progetti per lo sviluppo dei cosiddetti "paesi in via di sviluppo" (Nussbaum, 2011) – e in quello della pianificazione dei servizi sociali non è corrisposta un analogo successo nel campo della pianificazione urbana e territoriale.

In questa prospettiva, appare urgente avviare riflessioni e sperimentazioni miranti a colmare questo gap: in che modo la pianificazione urbanistica può integrare aspetti della pianificazione dello sviluppo in modo da contribuire, oggi, al contrasto della contrazione sia spaziale che qualitativa del welfare?

Questo scritto racconta di una esperienza di lavoro che affronta questa domanda attraverso il re-inquadramento del concetto di welfare dentro la cornice concettuale di 'qualità della vita', così come formulata da Nussbaum, Sen e colleghi. Si tratta della storia di una comunità – localizzata lungo le sponde del fiume Simeto, nella Sicilia Orientale – che, a fronte di un fallimento significativo del sistema di welfare tradizionale, ha lavorato collaborativamente ed è arrivata a formulare e perseguire attivamente un sistema di welfare capacitante basato su innovazioni economiche di natura circolare.

3 | Contesto e *background*

Il Fiume Simeto è localizzato nel versante orientale della Sicilia ed è il corso d'acqua dal bacino idrografico più esteso dell'isola (4186 km²). Il suo tratto intermedio corrisponde a un'area geografica conosciuta con il termine Valle del Simeto, che ospita poco più di 160.000 abitanti residenti in una decina di piccoli centri urbani. Le radici storico-culturali delle comunità simetine sono profondamente legate alle ricchezze offerte dall'ecosistema locale. In particolare, la solidità e fertilità della base lavica del vulcano Etna e della piana alluvionale del Simeto, unita all'abbondanza di sorgive naturali in cui confluisce l'acqua che filtra dalla cima del vulcano, sono tra le ragioni per le quali l'uomo si è insediato qui fin dalla preistoria e la base economica di un settore agricolo particolarmente attivo. L'arancia rossa, il pistacchio, e i *bastarduni* (in dialetto siciliano, i fichi d'india a maturazione ritardata) sono tra le produzioni di elevata qualità della valle. Negli anni del dopoguerra, in particolare, la vocazione agricolo-produttiva si è unita al paradigma della modernizzazione della produttività rurale, portando a una serie di significative fisico-ecologiche – tra cui le tante opere di irreggimentazione idraulica – e socioeconomiche – tra cui la spinta verso la monocoltura degli agrumi, che risultava negli anni '50 l'ambito più redditizio – che hanno portato a significative alterazioni del paesaggio. Le (anticamente ricche) città simetine, nate da una stretta relazione funzionale e socio-culturale con il fiume a sud-ovest, si sono progressivamente "voltate" verso nord-est, dove sono collocati gli assi di scorrimento viario di collegamento con l'area metropolitana catanese. A questo spostamento dell'attenzione è corrisposto un progressivo declino economico del tessuto sociale e produttivo, l'abbandono delle campagne, la trasformazione dei tessuti urbani più vicini a Catania in "quartieri dormitorio" e, nei centri più lontani dalla costa, una forte contrazione demografica a cui è corrisposta una crisi della qualità e quantità dei servizi base di cittadinanza.

In questo contesto, per decenni, gli amministratori locali hanno continuato a costruire agende d'azione 'tradizionali', caratterizzate da una netta separazione tra:

- piani regolatori basati sugli strumenti tradizionali, tra cui lo standard urbanistico, per il controllo delle pressioni degli speculatori edilizi, anche a fronte del recente sgonfiamento degli interessi speculativi in un mercato immobiliare in restrizione;
- interventi per lo sviluppo legati soprattutto al concetto di "infrastruttura" fisica ispirata dal paradigma della modernizzazione, anche a fronte di un declino dei settori portanti di tale modernizzazione (soprattutto quello della produzione agricola specializzata e ad alto tasso di industrializzazione);
- servizi pubblici di cittadinanza (sanità, istruzione, servizi sociali), per lo più nelle mani di livelli decisionali superiori al livello locale (provincia, o quel che rimane di essa, e regione), la cui contrazione è a monte (meno fondi pubblici) e a valle (meno utenti legati ai tassi di spopolamento dei comuni simetini più interni).

Ma queste tre dimensioni sembrano oggi trovare una convergenza specifica su un documento programmatico denominato Patto di Fiume Simeto, sottoscritto da 10 comuni della Valle del Simeto, dall'Università di Catania e dal Presidio Partecipativo (associazione confederata di circa 60 associazioni simetine), a cui è legata la Strategia D'Area Val Simeto, finanziata come area sperimentale di rilevanza nazionale nell'ambito della Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI; Saija 2015; Pappalardo 2019). Le ragioni di tale convergenza sono da ricercare nelle peculiarità del processo che ha condotto alla redazione del Patto e della Strategia d'Area. Tutto ha origine nel 2002, quando il progetto di costruzione di un termovalorizzatore in prossimità dell'asta fluviale, con un appalto a un raggruppamento temporaneo d'impresa in odore di Mafia, ha dato vita a una grande mobilitazione di protesta. Il progetto di termovalorizzatore era finanziato con l'ottica tutta neoliberalista di esternalizzazione di uno dei servizi di cittadinanza base, la gestione dei rifiuti solidi urbani, con il fine di una maggiore efficienza del sistema e di un incremento degli indicatori tradizionali di sviluppo economico (profitti dei privati che fanno soldi grazie alla gestione dei rifiuti solidi urbani).

Al di là delle perplessità verso gli aspetti tecnologico-ambientali della termovalorizzazione – soprattutto in termini di inquinamento ambientale dovuto alla produzione di diossina di qualsiasi impianto, a prescindere da quanto tecnologicamente avanzato questo possa essere –, la mobilitazione simetina aveva uno sguardo più ampio sul problema. Non si trattava semplicemente di contestare un singolo progetto, ma di mettere in discussione un vero e proprio modello di sviluppo. Dalla volontà degli abitanti di superare il piano della protesta per arrivare a quello della volontà di generare una proposta alternativa di sviluppo per la valle del Simeto, è nata la collaborazione con il LabPEAT (laboratorio per la progettazione ecologica ed ambientale del territorio) dell'Università di Catania. Nel 2008 la collaborazione è divenuta una vera e propria partnership di ricerca-azione¹, interessata a mettere a fuoco e implementare un approccio allo sviluppo diverso. Diverso come? La risposta a questa domanda è nata a poco a poco, collettivamente, attraverso numerosi step di ricerca partecipativa: la mappatura di comunità nel 2009-10; il percorso di pianificazione partecipata che ha dato luogo alla redazione del patto nel 2013-14; sette edizioni della scuola annuale di *action-learning* denominata CoPED (Lambert-Pennington et al., 2018); il processo di redazione partecipata della Strategia D'Area Val Simeto del 2016 (Pappalardo 2019) e iniziative concrete (la riqualificazione “dal basso” della stazione storica di San Marco, la nascita del Biodistretto della Valle del Simeto, i progetti di miglioramento dell'invarianza idraulica finanziati nell'ambito del progetto LIFE SimetoRES, etc. etc.). Le attività svolte e i documenti prodotti sono ispirati da alcuni principi di fondo, che sembrano avere molte analogie con la concettualizzazione di qualità della vita proposta da Sen, Nussbaum e colleghi.

A titolo esemplificativo, il prossimo paragrafo riporta lo scritto di una giovane, nata e cresciuta nella Valle del Simeto, che riflette sulla sua esperienza di coinvolgimento nel processo di implementazione del Patto di Fiume Simeto, partita all'indomani della sua nascita ufficiale.

4 | E se certe cose non succedessero per caso? Una riflessione autobiografica

Era proprio la fine del 2015 quando, alla fine del mio percorso di studi in ingegneria edile-architettura, nello scegliere un tema per la tesi di laurea finale, cominciai ad incuriosirmi la storia del Patto di Fiume Simeto. Vivo a Regalbuto, un piccolo comune che fa parte di una delle aree interne siciliane e che oggi vive delle condizioni di spopolamento ed abbandono drammatiche. Decisi quindi di dedicare la tesi di laurea ad attività di ricerca a supporto di associazioni simetine come occasione di impegno, in prima persona, per lo sviluppo della Valle. Questo progetto si è presto trasformato in un impegno quotidiano e un progetto di vita. Avevo infatti trascorso gli anni della formazione con la convinzione di dover andar via dalla Sicilia per lavorare, andar via da casa per poter vivere. Partecipai dunque all'edizione del 2016 della CoPED (*Community planning and ecological design*) summer school, una scuola di ricerca azione che ogni anno si svolge nella Valle e che è organizzata dalla University of Memphis, UMASS Boston e dall'Università di Catania sui temi dello sviluppo locale sperimentando gli strumenti della progettazione di comunità (Lambert-Pennington, Saija e Franchina 2018). Quell'esperienza mi ha permesso di sviluppare una tesi che restituisce le lezioni apprese nell'ambito di un percorso di ricerca-azione a supporto dell'associazione SUDS (Stazioni Unite del Simeto) – una delle associazioni del Presidio Partecipativo – per la rigenerazione fisica, funzionale, ecologica e socioeconomica della stazione storica San Marco di Paternò e del relativo tratto di ferrovia dismessa (Ferrigno 2017, 2019).

¹ La ricerca-azione è un approccio alla ricerca che persegue produzione di conoscenza scientifica nel corso di processi di impatto sul mondo; si tratta di solito di processi portati avanti da partnership di lungo periodo caratterizzate da un elevato livello di reciprocità, in cui i ricercatori collaborano intensamente con i soggetti che hanno un interesse diretto nei confronti degli esiti “applicativi” della ricerca affrontata (Saija 2016).

Anche dopo aver conseguito la laurea ho continuato a collaborare con le associazioni simetine impegnandomi con il Presidio nell'implementazione dell'idea di sviluppo promossa dal Patto con un nuovo modo di operare secondo un processo ciclico di apprendimento dalla realtà. Nell'ambito di questo percorso mi sono trovata ad occuparmi non solo della rigenerazione della tratta ferroviaria abbandonata al rischio idrogeologico, dalla gestione dei rifiuti al tema dell'agricoltura sociale. Ognuno di questi temi è stato ed è tutt'ora affrontato nel tentativo di alimentare un processo complesso all'interno del quale ognuno possa fare esperienza diretta della complessità del reale e nel quale ognuno possa contribuire tramite piccole azioni al perseguimento di un obiettivo collettivo.

Ripensando alla mia esperienza, credo che tale percorso mi abbia permesso di acquisire delle capacità che difficilmente avrei acquisito se non avessi deciso, in maniera quasi casuale, di spendere i mesi finali del mio percorso di studi in un progetto di ricerca nella Valle del Simeto. Questa esperienza mi ha soprattutto permesso di scegliere di rimanere a vivere nel luogo dove sono nata. Tra i giovani siciliani, ed in particolare tra chi come me vive in un piccolo centro lontano dalle grandi aree metropolitane, è assai consolidata l'idea che non c'è nulla che si possa fare per cambiare o, quantomeno provare a cambiare, il futuro del territorio nel quale viviamo. Non è solo un problema culturale. Ognuno di noi impara quello che ha la possibilità di sperimentare e, in questo senso, mi chiedo se il pessimismo e la rassegnazione siano frutto di una povertà di esempi di buone pratiche e mancanza di possibilità di poter fare esperienza di cosa vuol dire operare in modo collettivo per il raggiungimento di un obiettivo. I percorsi formativi istituzionalizzati sono spesso orientati al perseguimento di uno scopo individuale e meno efficaci nel formare persone, cittadini attivi che operano collettivamente per il bene comune. Quello che l'esperienza del Patto di Fiume Simeto rende possibile, è creare le condizioni per sperimentare un modo di legare i singoli cittadini ad un progetto collettivo più ampio che si arricchisce giorno dopo giorno grazie al contributo di tutti; ciò dà ad ognuno la possibilità di contribuire all'implementazione di un piano di sviluppo sostenibile, maturando delle competenze che difficilmente è possibile acquisire in percorsi istituzionali. In questo senso l'esperienza simetina può dare alcuni spunti di riflessione su che cosa vuol dire oggi costruire un modello di welfare capacitante, un modello che si preoccupa prima di tutto di creare opportunità di scambio tra le persone affrontando i temi dello sviluppo socio-economico da una doppia prospettiva: dal punto di vista propriamente scientifico ma anche dalla prospettiva comunitaria. Il ruolo del Presidio Partecipativo è stato infatti quello di legare le istituzioni, ed in particolare gli enti locali sempre più spesso costretti a dover far fronte a continue urgenze quotidiane che di fatto li distraggono dalle opportunità legate alla programmazione, ad una visione di sviluppo di lungo termine che non tiene conto solamente degli aspetti legati al benessere economico ma li lega al concetto di *well-being*, ovvero al benessere della persona in quanto essere umano (Nussbaum et al., 1993).

Com'è possibile che la mia esperienza sia stata il frutto di una scelta quasi casuale? Non dovrebbe essere permesso a tutti di poter fare un percorso formativo che associa alla necessità di acquisire competenze tecniche quella di sviluppare capacità?

Il presidio partecipativo è un'associazione di volontariato formata da persone che hanno impiegato il loro tempo libero nella sperimentazione di un approccio capacitante che permette a singoli cittadini e associazioni di impegnarsi per l'implementazione di un'idea di sviluppo. Fare questo vuol dire costruire un mondo in cui tutti hanno la possibilità di scegliere come vivere la propria vita e possono essere in grado di farlo perché hanno fatto un'esperienza che gli ha permesso di acquisire determinate capacità. Nell'affrontare i temi dello sviluppo locale ci si è sempre preoccupati di aumentare la consapevolezza in merito ai vari temi per far crescere prima di tutto le domande che ognuno si pone e poter dare risposte a queste in modo più consapevole.

Le difficoltà incontrate in questo percorso permettono di riflettere su alcune questioni, ad esempio il difficile ed insostenibile rapporto tra responsabilità istituzionale e reperimento di risorse. La continuità del percorso fatto fino ad ora è stata spesso garantita solo grazie all'impegno di persone che hanno dedicato come volontari gran parte del loro tempo libero. Questa modalità appare però altamente insostenibile ed incompatibile con un processo che mira a perseguire un obiettivo di lungo termine. Se le istituzioni, ed in questo caso particolare gli enti locali, hanno perso la capacità di programmare nel lungo periodo politiche pubbliche che mirano ad affrontare le sfide attuali, come si può allora garantire che ciò accada? Chi deve essere il soggetto giuridico che ne ha le competenze, e quindi disponibilità di spesa per fare questo?

Per sviluppare un sistema di welfare capacitante è allora necessario chiedersi quali sono le responsabilità e le competenze di ogni attore, chiedersi se le istituzioni così come tradizionalmente intese possono essere

ancora capaci, da sole, di attuare un modello di welfare che punti alla costruzione di capacità per ogni singola persona, preoccupandosi di offrire opportunità ai singoli. Forse, vale la pena immaginare strumenti che aiutino le istituzioni pubbliche ad affrontare la sfida della riformulazione di un welfare attento a garantire il diritto di ognuno di vivere una vita dignitosa, partendo dalla libertà di poter scegliere come vivere la propria vita.

Riferimenti bibliografici

- Barca F., Carrosio G., Lucatelli S. (2018), Le aree interne da luogo di disuguaglianza a opportunità per il paese: teoria, dati, politica.” In Paolazzi, Gargiulo e Sylos Labini (a cura di) *Le sostenibili carte dell'Italia*. Milano: Marsilio.
- Ferrigno M. (2017), *Andata e Ritorno. Il recupero della Stazione San Marco. Tesi di laurea magistrale in ingegneria edile/architettura*, a.a. 2016/17. Relatore prof. F. Gravagno, correlatrice prof. L. Saija.
- Ferrigno M. (2019), Il processo di rigenerazione della stazione San Marco: elementi di innovazione e fattori di criticità, in AA. VV. (2019) *Atti della XXI Conferenza Nazionale SIU. Confini, movimenti, luoghi. Politiche e progetti per città e territori in transizione*, Firenze 6-8 giugno 2018, Planum Publisher, Roma-Milano, pp. 42-45.
- Lambert-Pennington K., Saija L., Franchina A. (2018), From Possibility to Action: An Interdisciplinary Action-Learning School dealing with Waste, in *Cambio*, 8(15), pp. 73-87.
- Nussbaum M. (2011), *Creating capabilities. The Human Development Approach*. Belknap Harvard.
- Nussbaum M., Sen A. (Eds.) (1993), *The quality of life*. Oxford University Press.
- Pappalardo G. (2019), “Coesione territoriale e coesione interna nelle Aree Interne: questioni di governance d’area”, in *Territorio*, n. 89, pp. 112-122.
- Pompei, S. (1998), *Il piano regolatore perequativo: aspetti strutturali, strategici e operativi*. Hoepli.
- Saija L. (2015), ‘Questa politica parla di noi!’. Breve storia dell’autocandidatura della comunità della Valle del Simeto, in *Territorio*, n. 74, pp. 108-114.
- Saija L. (2016), *La ricerca-azione in pianificazione territoriale e urbanistica*. Milano: Franco Angeli.
- Saija L. (2017), Autobiography as a Method of Inquiry. In Heselsberger B. (ed.) *Encounters in Planning Thought*, Routledge, pp. 26-30.
- Tulumello S., Saija L., Inch A. (2020), “Planning amid crisis and austerity: in, against and beyond the contemporary conjuncture” *International planning studies*, 25(1), pp 1-10.

Napoli e il diritto alla città.

Tra presenza/assenza di standard urbanistici

Alessia Franzese

Università Iuav di Venezia

Dipartimento di Culture del Progetto

Scuola di dottorato Architettura, città e design - Curriculum in Urbanistica, XXXIII ciclo

Email: afranzese@iuav.it

Tel: 3209344649

Abstract

In occasione del cinquantenario del DI 1444/68 si è animato un dibattito che ha riportato l'attenzione agli orizzonti di senso del decreto, nell'originaria tensione verso il diritto alla città. Una panoramica di casi ha permesso di costruire una nuova geografia italiana, variegata e differenziata per quantità di dotazioni, applicazione della norma, strumenti utilizzati, forme urbane realizzate, pratiche di utilizzo, processi di rigenerazione del patrimonio ereditato dall'applicazione dello strumento normativo. In questo contesto è emerso, per assenza, il Sud, caratterizzato da sottodotazione, fenomeni di abusivismo, opere incompiute, aree in abbandono frutto della reiterazione del vincolo di esproprio. Le progettualità che hanno investito questi territori possono essere intese come tensioni a cui però non segue una valutazione dell'impatto sociale perché non realizzate, lasciando in eredità sui territori riserve di suolo inedificate.

La ricerca si propone di osservare ed analizzare come è stato costruito il sistema di welfare spaziale in un territorio del sud, prendendo come caso studio Ponticelli, periferia est Napoli. Attraverso la delimitazione di due geografie si vuole indagare la costruzione della città pubblica nelle aree di degrado, tensioni e disuguaglianze sociali: una geografia "istituzionale", che guarda al processo di applicazione del decreto, sulla quantità e qualità di spazi ereditati; e una geografia "informale", che legge le pratiche e i processi di uso e appropriazione di questi luoghi.

Si vuole quindi riflettere circa la validità dello strumento normativo in una condizione sociale e urbana in profonda mutazione globale, in continua ed incerta evoluzione. Ma soprattutto si vuole indagare sulle forme alternative, spontanee, a volte al limite della legalità, che si sono innestate nel tessuto urbano in assenza di intervento pubblico, come processi sussidiari di garanzia al diritto alla città. Come si può costruire progetto di suolo – benessere, qualità, diritto alla città – partendo da un "progetto interrotto"? In una città che ha perso una stagione, e che non potrà più recuperare il gap dell'attrezzamento, come si può costruire un progetto di città collettiva come garanzia di diritto alla città?

Parole chiave: standard urbanistici, pratiche urbane, riserve di suolo

1 | Sullo sfondo. 50 anni di standard urbanistici

«La ricerca paziente delle dimensioni fisiche e concrete del benessere individuale e collettivo, iniziata prima della costruzione del Welfare State» (Secchi, 2005) è ancora oggi un nodo cruciale della disciplina urbanistica. Il fenomeno di attrezzamento, come eredità del '900, costituisce una delle caratteristiche della città europea contemporanea (Munarin, Tosi, 2011).

In occasione del cinquantenario del DI 1444/68, nell'ultimo anno si è animato, in ambito accademico e ministeriale, un dibattito che ha riportato l'attenzione agli orizzonti di senso del decreto – unica politica nazionale sulla città pubblica di diritti riconosciuti dalla Costituzione¹ – nell'originaria tensione verso il diritto alla città. Tra le varie iniziative, in particolare il gruppo "Laboratorio Standard"² ha condotto una ricerca che ha attraversato le radici culturali e di contesto interdisciplinare del decreto; ha costruito bilanci sul ruolo del dispositivo normativo nell'attrezzamento delle diverse città e territori italiani attraverso la produzione di "spazi a standard" come deposito di suoli e manufatti pubblici e collettivi (Renzoni, 2018); ha delineato infine possibili ipotesi sperimentali in direzione di una revisione dello strumento normativo, in grado di rispondere alle trasformazioni e alle sfide che la società contemporanea pone³. Seminari territoriali e

¹ Da un intervento di Carlo Alberto Barbieri alla XV edizione INU di Urbanpromo "Progetti per il Paese" alla plenaria "Standard urbanistici e servizi ecosistemici. Il ruolo del verde per la riurbanizzazione della città contemporanea", Triennale di Milano, 20 novembre 2018

² Il gruppo di ricerca "Laboratorio Standard", patrocinato dalla SIU, è un raggruppamento spontaneo di diverse università, così composto: Cristina Renzoni, Paola Savoldi (DASU, PoliMI); Maria Chiara Tosi, Stefano Munarin, Alessia Franzese (dCP, Iuav); Giovanni Caudò, Mauro Baioni, Nicola Vazzoler (Darc, Roma Tre); Sara Basso, Elena Marchigiani (Dia, Università di Trieste).

³ Seminario nazionale SIU "Cinquant'anni di standard urbanistici (1968-2018). Bilanci, questioni aperte e ipotesi nella direzione di una riforma possibile", 12-13 dicembre 2018, Università Iuav di Venezia

nazionali⁴, incontri con esponenti del mondo accademico e delle amministrazioni locali e regionali sono stati occasione per riconoscere un atlante di casi e questioni, problemi e dispositivi innovativi. Prestazione e qualità urbana, riduzione legislativa e limiti del dato parametrico – ormai incapaci di rispondere a bisogni e desideri sempre più complessi – sono i concetti intorno ai quali a più riprese, non solo oggi ma nel corso dei decenni⁵, si è ritornati a discutere di standard.

Si sono potute tracciare nuove mappe, alcune relative alla modificazione della domanda – variabile, frammentata, dinamica –, altre sulle dinamiche di riuso-manutenzione-gestione dell’offerta (Gabellini, 2018) – inadeguata, obsoleta, non più solo pubblica ma spesso di natura negoziale. Le Regioni, in seguito al federalismo urbanistico, hanno assunto orientamenti dissimili, delineando una nuova geografia italiana variegata e differenziata per quantità di dotazioni, applicazione della norma, strumenti utilizzati, forme urbane prodotte, pratiche di utilizzo, processi di rigenerazione del patrimonio, innovazioni ‘dentro e a superamento della logica di standard’⁶. È emersa una disarticolata immagine nazionale secondo tre pattern: quello della sovrapproduzione di spazi a standard, che si trova ad affrontare la questione della riconfigurazione dei materiali urbani ereditati; quello schiacciato dalla pressione del parametro, incapace di rispettare un valore numerico troppo rigido per il dimensionamento di piano; e quello della sotto dotazione e dell’informalità.

In una logica di superamento dello standard viene definito il *progetto di suolo*: «una parte considerevole del progetto di suolo riguarda le aree a standard, le aree cioè destinate a dotare la città di attrezzature collettive, tessere tra loro non collegate [...]. Ma il progetto di suolo non riduce gli spazi pubblici a mere quantità standard. La pratica progettuale e amministrativa dei decenni scorsi ha mostrato come i principi e gli obiettivi che guidano la formulazione di una norma possano essere traditi nei fatti» (StudioBresciaPrg, 1998). Il progetto di suolo descritto da Secchi supera la nozione riduzionista a cui è stato ricondotto lo standard nella pratica urbanistica, causa non secondaria della povertà semantica della città contemporanea (Secchi, 2006) e che a sua volta ha generato frammentazione e perdita di senso delle parti urbane. Al centro del progetto di suolo c’è lo spazio tra le cose, la superficie che intercorre tra gli edifici e che non può essere negata o ridotta a spazio tecnico (Secchi, 1986); è attento alla dimensione della vita quotidiana, all’articolazione dello spazio in sequenze di luoghi riconoscibili, confortevoli, sicuri. Un progetto che non si confronta tanto o solo con le quantità, ma con la qualità delle cose, qualità di dettaglio. «Recuperando lo spirito della legge, il progetto di suolo considera gli standard materiali con i quali costruire la parte più propriamente pubblica e collettiva della città» (StudioBresciaPrg, 1998). Il progetto di suolo rappresenta quindi l’eccezione urbano (Munarin, 2010) in cui sintetizza l’infrastruttura collettiva. «L’occasione per occuparsene è certamente questa, quando la pressione per la costruzione di enormi quantitativi di abitazioni in aggiunta a quelle esistenti si è fatta forse minore, mentre è forte la pressione per la ‘modificazione’ dell’esistente» (Secchi, 1986).

In questo cambio di paradigma, in cui la città non si espande ma si riscrive, la città può essere intesa come risorsa riciclabile. Il tema della trasformazione di parti di città che hanno concluso un ciclo di vita, che non funzioneranno più come in passato e non ospiteranno più le stesse popolazioni, porta a considerare il riciclo della città come strategia fondamentale che attraversa scale e temi della questione urbana contemporanea (Viganò, 2011). Se il ciclo del moderno può ritenersi concluso, l’entità del patrimonio da esso ereditato – il patrimonio di standard urbanistici – rappresenta un nodo critico centrale. Ad avallare questo atteggiamento, i recenti provvedimenti legislativi regionali sul contenimento del consumo di suolo mirano a ridurre progressivamente le parti non ancora urbanizzate, in coerenza con l’obiettivo europeo di azzerarlo entro il 2050. In questo scenario, la garanzia di qualità spaziale nella progettazione dello spazio pubblico è considerata uno degli obiettivi di legge⁷.

Ma per parti di città interrotte, incomplete, in cui il ciclo di attrezzamento – espressione del paradigma moderno – non si è concluso e non è più comunque pensabile di recuperare il gap di tempo-spazi-politiche, quali sono i futuri cicli di vita possibili?

⁴ Per maggiori informazioni: www.standardurbanistici.wordpress.com

⁵ Per approfondimenti si rimanda: Collana “*Welfare urbano e standard urbanistici*”, Officina, Roma; Contardi L. (a cura di, 1999), “Trent’anni dopo... Tornare a ragionare sugli standard urbanistici”, in *Urbanistica Dossier*, n.21; Falco L. (1987), *I nuovi standard urbanistici*, Edizioni delle Autonomie, Roma; Falco L. (1977), *Gli standard urbanistici*, Edizioni delle Autonomie, Roma.

⁶ Locuzione spesso utilizzata per classificare gli aspetti di innovazione nello strumento normativo, in Caceres E., Chicco P., Corrado F. Falco L., Madrigal M. (2003), *Servizi pubblici e città. Gli standard urbanistici nelle legislazioni regionali e nella pianificazione locale*, Officina, Roma

⁷ Si fa qui riferimento al testo della L.R. 14/2017 “Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo” della Regione Veneto, prima a recepire le indicazioni comunitarie.

2 | Un'Italia a più velocità

Nella sua parzialità, il “viaggio in Italia” sopra descritto mostra una geografia nazionale “divisa dagli Appennini” in cui “la grande stanza territoriale del Paese” – la megalopoli padana – è accomunata, tra l’altro, da cicli di attrezzamento della città moderna, da politiche di gestione e riconfigurazione comparabili (Clementi, Dematteis, Palermo, 1996).

Per assenza emerge il Sud del Paese, caratterizzato da dinamiche variegata di sotto dotazione, opere incompiute, aree in abbandono, fenomeni di abusivismo che rendono impossibile l’applicazione del decreto. Le vicende politico-urbanistiche che hanno investito i territori meridionali, le condizioni specifiche di presenza/assenza di attrezzature collettive consentono delle comparazioni solo parziali con gli altri casi italiani. Quindi, se da un lato gli spazi a standard realizzati al Sud sollevano questioni condivise, legate all’obsolescenza del patrimonio, alla gestione e alla prefigurazione di nuovi cicli di vita in ottica prestazionale secondo la variazione della domanda (come avviene nel dibattito nazionale attuale), dall’altro, la condizione di assenza – o sotto dotazione – di attrezzature non consente l’acquisizione della valutazione degli impatti e dei conflitti come metodo costante di lavoro e innovazione (Gabellini, 2018), per una riscrittura di questi materiali urbani all’interno di processi di rigenerazione, non potendo così contribuire in maniera adeguata al dibattito di revisione dello strumento legislativo secondo i parametri assunti alla scala generale.

3 | Dentro la scatola nera⁸: Ponticelli città stra-ordinaria

Anche a Napoli il decreto sugli standard urbanistici ha contribuito a strutturare le periferie, alimentando il processo di polarizzazione urbana, le disuguaglianze sociali e spaziali di accesso a servizi e dotazioni che avrebbero dovuto aumentare la qualità della vita individuale e collettiva. L’inadeguatezza nella gestione pubblica e la complessità della città – qui come altrove – hanno reso uno strumento inclusivo e migliorativo un elemento discriminatorio e ghetizzante.

L’intervento sull’esistente identifica la città come dato di fatto concepito da un ‘altro’; il punto di partenza è dunque la «comprensione della logica stabilita da qualcun altro» (Boesch, 2018), per delineare percorsi futuri del possibile: leggere i segni depositati sul territorio, come palinsesto (Corboz, 1983) di pratiche formali ed informali, regolative e spontanee, naturali e antropiche.

Al fine di osservare dall’interno un fenomeno di attrezzamento in una realtà meridionale, e indagare le possibili cause per cui processi normativi analoghi hanno dato luogo a esiti differenti (Secchi, 1986), è stato scelto come caso-studio il quartiere di Ponticelli nell’area orientale di Napoli.

Ponticelli come “città-standard”, costruita secondo rapporti (altezza edifici/larghezza strade) e quantità (mq/ab di attrezzature) che rappresentano l’eredità dei principi del Moderno. Ponticelli città residenziale per una popolazione di 50.000 abitanti. Ponticelli come palinsesto e commistione di storie urbane – antico casale, area agricola, città pubblica. Ponticelli come luogo dell’eterotopia, spazio urbano organizzato come un campus, che interpreta il suolo come mero supporto di elementi, con specifiche funzioni e specifiche temporalità (Secchi, 2006; Foucault, 1984), un luogo altro tra la dismissione della città industriale e le attività di porto della città produttiva.

Attraverso la delimitazione di due racconti si vuole ripercorrere la costruzione della città pubblica in un’area che nel recente passato è stata definita come “inferno urbano” (Camerlingo, 1986; De Lucia, 2018), di degrado, tensioni e disuguaglianze sociali: un racconto formale, che guarda al processo istituzionale di applicazione del decreto, sulla quantità e consistenza degli spazi ereditati; e un racconto informale, che legge le pratiche e i processi di uso e appropriazione di questi luoghi.

3.1 | Il racconto formale: incrociare luogo, piani e politiche

Nel tentativo di ricostruire una timeline, si è osservato con la lente degli standard urbanistici il processo di attrezzamento che ha attraversato i piani, a partire dalla data di emanazione del DI.

Il racconto comincia nel 1969 quando una prima indagine della commissione ministeriale Occhiuzzi dichiara illegittima o abusiva la quasi totalità delle costruzioni effettuate dal dopoguerra a Napoli (De Lucia e Jannello, 1976), tra cui anche insediamenti di città pubblica. Questa fotografia mostra la gravità della situazione emergenziale di “distruzione dell’ambiente e delle immani condizioni di vita cui è costretta gran parte della popolazione. Dove la quasi totalità delle costruzioni è illegittima non è pensabile demolire la città”. Napoli come città extra-ordinaria.

⁸ Il titolo fa riferimento all’intervento di Laura Lieto ed Enrico Formato “Out of the black box. Per una critica degli standard tra eterogeneità e differenza. Il caso dei beni liberati a Napoli” tenuto al seminario SIU “Standard a misura. Regole, attori, esperienze” presso l’Università Roma Tre, 16 febbraio 2018.

La storia del quartiere Ponticelli è la storia di un antico casale e di una piana agricola centuriale⁹ (Pagano, 2001) trasformata in gigante città pubblica attrezzata, con ampio ritardo rispetto alla stagione italiana della “grande generazione” (Secchi, 2005). Una storia che si realizza lungo gli anni ‘80, che affonda le sue radici nei primi interventi Ina-casa del dopoguerra, e attraversa i piani che si sono succeduti nel tempo attraverso le riscritture del piano di zona 167, dal 1964 in poi.

La prima variante al Peep¹⁰, di Franz Di Salvo, è assorbita dal nuovo PRG del ‘72. La matrice insediativa era legata in modo esasperato all’automobile, i lotti erano separati dalla viabilità autostradale attraverso le attrezzature pubbliche. “La periferia continuava ad essere concepita come totalmente disponibile, come se si operasse nel deserto, ignorando le preesistenze, ma creando una nuova immagine urbana, tecnologicamente aggiornata, sui valori della grande scala” (Dal Piaz, 1986).

Il PRG¹¹ del ‘72 – che avviava una sistematica terziarizzazione della città, articolata anche in una serie numerosa di centri di quartiere, in cui Ponticelli si presentava nettamente privilegiata per il numero e la consistenza di suddetti centri e per i collegamenti a livello superiore – considera il settore orientale come una periferia destinata ad ospitare infrastrutture, attrezzature e servizi necessari all’intera città, senza alcuna particolare preoccupazione per gli abitanti già residenti. “La nuova Ponticelli veniva proposta come un frammento di ‘città diversa’, incastonata in una periferia urbana di impianti infrastrutturali ingombranti e impacciati”. Gli insediamenti del Peep sono organizzati come un ‘quartiere marginale’, largamente dotato di aree pubbliche e di uso pubblico ma privo di integrazione con le preesistenze (Dal Piaz 1986; Vittorini, 1986).

Nel ‘76 viene redatto il Piano Quadro delle Attrezzature, strumento per adeguare il vigente piano regolatore alla normativa sugli standard¹²; non verrà mai approvato, ma contribuirà alla formazione del gruppo dei “ragazzi del piano” (Corona, 2007), i giovani urbanisti che matureranno, sull’onda politica bassoliniana e sotto la direzione di Vezio De Lucia, un’idea nuova di città, di matrice ambientalista (confluita poi nella variante di piano del 2004). Questo “complesso di indirizzi formalmente ineccepibile” (Dal Piaz, 1985) è soprattutto un momento formativo di conoscenza minuta della realtà napoletana, in particolare di ‘scoperta delle sue periferie’, che porterà alla redazione, nel 1980, del Piano delle Periferie – piano di recupero dei centri storici degli antichi casali, annessi alla Grande Napoli alla fine degli anni ‘20¹³ – come “costruzione della città nella città, progetto destinato a provocare un continuo ripensamento delle principali ipotesi lungo le quali ci si è mossi negli anni ‘60 con la costruzione della città pubblica” (Secchi, 1986). Il terremoto del 23 novembre 1980, segna uno spartiacque per Napoli, cambia i tempi e le prospettive dello sviluppo urbano di Ponticelli.

Il terremoto ha svolto il ruolo di acceleratore dei processi di redistribuzione sociale centro-periferia già in atto (Benevolo, 1982; De Lucia, 1989); ma soprattutto i poteri, gli strumenti e i finanziamenti straordinari della Legge 219/81¹⁴ per la ricostruzione hanno consentito di dare forma in tempi record ad una serie di interventi ordinari elaborati negli anni precedenti (Camerlingo, 1986; Dal Piaz et al., 1989). Il Pser¹⁵, che recepisce le indicazioni del capo VIII della legge, ha consentito la realizzazione di piani ordinari attraverso

⁹ La valle del fiume Sebeto, un tempo zona paludosa, era caratterizzata da una strutturazione centuriale del territorio con la rotazione dei “quinari” lungo le pendici del Vesuvio come testimonianza di quell’antico processo di appropriazione agricola delle falde del vulcano e ne segna, al tempo stesso, la piena appartenenza (Pagano, 2001).

¹⁰ Approvata il 4 aprile ‘68, giorno seguente l’approvazione del DI 1444/68 sugli standard urbanistici.

¹¹ Ultimo piano approvato in sede ministeriale il 31 marzo 1972.

¹² Una precisazione resa necessaria per sopperire alla mancanza delle tabelle d’ambito, in seguito alle modifiche apportate al PRG dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici in sede di approvazione di piano (Dal Piaz, 1985).

¹³ «Da allora quei luoghi cominciano la discesa verso l’inferno, progressivamente abbandonati al degrado, senza servizi e spazi pubblici» (De Lucia, 2018).

¹⁴ Il Titolo VIII della L.219/81 (artt. 80-85) prevede la realizzazione di 20.000 alloggi e relative opere di urbanizzazione da insediarsi prevalentemente in territorio comunale; interventi realizzati in modo unitario e OOUU primaria e secondaria relative anche al fabbisogno arretrato; individuazione delle aree da espropriare anche in deroga alla normativa urbanistica vigente con un indice di edificabilità di 200 ab/ha; indennità di esproprio maggiorate fino al 70%; il sindaco viene nominato commissario straordinario. I tempi di attuazione sono record: entro 15 giorni vengono individuate le aree, nei successivi 15 vengono affidate in concessione, a mezzo convenzioni, a cooperative o consorzi i quali gestiscono dall’esproprio alla progettazione alla consegna degli alloggi, secondo criteri economici stabiliti dal CIPE.

¹⁵ Per la ricostruzione dei dati e della vicenda del Pser (Piano Straordinario di edilizia residenziale) si è fatto riferimento alla seguente letteratura: Dal Piaz A. (1982), “Il programma straordinario nel quadro delle vicende urbanistiche della città”, in *Edilizia Popolare* n. 166; Dal Piaz A. (1985), *Napoli 1945-1985. Quarant’anni di urbanistica*, Franco Angeli, Milano; Di Biagi P. (a cura di, 1986), “Napoli. Costruzione e ricostruzione della città”, in *Urbanistica* n. 83; Pres. Cons. Min. (1988), *Il recupero dei centri storici della periferia napoletana*, dossier conferenza INU, Matera; Dal Piaz et al. (1989), *Da “periferia” a “città”. Studi e proposte per Napoli*, Franco Angeli, Milano; De Lucia V. (1989), *Se questa è una città*, Editori Riuniti, Roma; Corsi E., Franco C. (a cura di, 1991), *Da terremoto al futuro. La ricostruzione a Napoli. Il titolo VIII della Legge 219/81*, Electa, Napoli; Corona G. (2007), *I ragazzi del piano*, Donzelli, Roma.

fonti straordinarie, attuando così il Piano di recupero delle Periferie e continuando il Peep 167 di Ponticelli, che fino a quel momento procedeva a rilento.

Per il dimensionamento degli standard viene stabilito l'innalzamento dei valori previsti dal DI per rispondere al fabbisogno pregresso di attrezzature e spazi verdi. Con il Pser viene quindi prodotta la città pubblica, con attrezzature sociali realizzate contemporaneamente agli alloggi (Cederna, 1987). È una svolta storica per l'attrezzamento dell'intera città di Napoli: 99 attrezzature scolastiche saturano la domanda dell'intera periferia, 32 impianti sportivi, 95 attrezzature collettive. Soprattutto per gli spazi aperti naturali c'è un considerevole aumento: 30 tra aree verdi, parchi di quartiere e urbani con un aumento del 132,7% rispetto alla dotazione esistente, che innalzano il dato quantitativo da 0,11 a 2,19 mq/ab. Ma, nonostante i consistenti incrementi, il dato parametrico alla scala comunale è ancora fortemente sottostimato. Napoli come città dell'assenza.

A Ponticelli il Pser realizza 3750 alloggi (il 30% delle previsioni totali) attraverso 3 consorzi di cooperative e società a partecipazione statale; per le attrezzature la previsione è di 20 mq/ab per il piano di recupero, 38 mq/ab per il Peep di nuova edificazione. Può essere quindi considerata una città-standard.

Indagando sulle forme che assume il piano di zona realizzato dall'81, esso deriva da una seconda variante al Peep del '79, che abbandona le ambizioni dei grandi segni degli anni '60 a favore di un'organizzazione insediativa più chiara ed elementare, una griglia, in risposta a criteri molto banali di natura gestionale tra i consorzi. Si mantiene l'enfasi delle strade interquartiere con caratteristiche autostradali, mentre la dimensione dei macro-isolati tende ad incentivare la realizzazione di complessi fuori scala, con l'elemento strutturante del cis¹⁶ come spina centrale dell'insediamento. Le aree sono divise in sub-comprensori, in ciascuno dei quali ricadeva una quota di attrezzature, distribuite in modo diseguale. Il Pser, che interverrà solo su alcuni sub-comprensori e sul completamento di altri (l'ambito 11 di Ponticelli), affida un ruolo non secondario alle attrezzature pubbliche previste. Nella redazione del planivolumetrico¹⁷ si riconoscono alcuni limiti di impostazione i cui effetti sono leggibili anche oggi: "si vuole recuperare l'importanza della delimitazione degli spazi con 'quinte qualificanti' costituite da edifici e recinzioni; si vuole recuperare l'importanza della delimitazione della città" (Vittorini, 1986).

Negli anni '90, in epoca bassoliniana, comincia un percorso di tutela dell'integrità fisica del territorio e della qualità ambientale secondo una visione ecosistemica che anticipa di decenni il concetto di contenimento di consumo di suolo¹⁸, interpretando il territorio come risorsa (Corona, 2007). Durante i primi '100 giorni' vengono completate e aperte al pubblico molte attrezzature e parchi (De Lucia, 2018) al motto di "ogni quartiere della periferia deve avere una villa grande come la villa comunale di Napoli".

La variante generale al PRG (approvata nel 2004), attualmente in vigore, prevede due modalità di produzione degli spazi a standard: in maniera diretta – attraverso convenzione per attrezzature ad uso pubblico¹⁹ – o attraverso la cessione di aree e realizzazione di attrezzature nella pianificazione attuativa. L'ambito di trasformazione per Ponticelli prevede una serie di piani attuativi con lo scopo di «rifondare»²⁰ la città orientale di Napoli, «costituita da un caotico e slabbrato mosaico urbanistico ma dotata di cospicue risorse di spazi pubblici disponibili». Dalla fine degli anni '90 si sono susseguiti scenari, visioni, bandi e progetti per l'ambito di Ponticelli – cui il dimensionamento delle attrezzature collettive ha fatto da corredo per ogni proposta – che ad oggi possono essere intese come tensioni verso il futuro, utopie mai realizzate. Molte di queste sono attrezzature collettive²¹. Ponticelli come città interrotta.

A conclusione del primo racconto, si fa riferimento al documento di indirizzi per la redazione del PUC, pubblicato a marzo 2019, in cui la questione degli standard è trasversale alle visioni di città proposte. Soprattutto è sottolineato il passaggio «da città pubblica, a città ad uso pubblico, a città dei beni comuni ed usi civici» come chiave evolutiva della definizione della "infrastruttura collettiva urbana": le forme di innovazione sullo standard puntano a capitalizzare le esperienze di sperimentazioni dal basso – riconosciute e istituzionalizzate dall'amministrazione comunale²² – come forme di gestione e autogoverno della città-bene comune.

¹⁶ Centro integrato di servizi

¹⁷ Strumento a cui erano soggetti i Peep all'interno del Pser per l'attuazione; per Ponticelli il capogruppo era Marcello Vittorini.

¹⁸ Nella zonizzazione della variante generale del PRG, approvata nel 2004, non sono presenti le zone C, di espansione.

¹⁹ Art. 56 delle nta

²⁰ cfr. Comune di Napoli, *Relazione della variante al piano regolatore generale*, cap.6 (pag. 468-475), su www.comune.napoli.it/urbana

²¹ Il Parco del Sebeto, il PalaPonticelli, la Casa della Musica della Cultura e degli Eventi.

²² Si fa qui riferimento alle seguenti delibere: dcc 29/15 "adotta una strada"; dcc 7/15, dgc 893/15, dgc 446/16 per la gestione collettiva di beni comuni pubblici e il riconoscimento di esperienze cittadine di autogoverno di spazi pubblici a vantaggio della collettività locale; dgc 458/17 sull'uso temporaneo di attrezzature pubbliche dismesse, per la valorizzazione del patrimonio pubblico inutilizzato attraverso la creazione di comunità civiche urbane.

3.2| Il racconto informale: tra pratiche e spazi

Il secondo racconto è il tentativo di un'esplorazione sul campo. Spostando il punto di vista, da zenitale a orizzontale, prova a osservare il territorio attraverso la lente delle attrezzature collettive al tempo presente, tra le pratiche d'uso e le condizioni di degrado. Seppur in fase ancora embrionale della ricerca, è possibile una prima descrizione di "Ponticelli città delle persone", ancora parziale, ancora introversa.

Tra il gigantismo degli "assediami" e la dotazione sovradimensionata delle strade, in un eccesso di separazione, una serie di ostacoli – recinti più o meno permeabili alla vista – racchiude e individua le attrezzature collettive, spesso vandalizzate, a volte inutilizzate o occupate, squallide, prive di manutenzione e cura, senza qualità e comfort. Gli spazi a standard, frammentati o riuniti in cluster, spesso appaiono inaccessibili ed incompiuti; a volte è solo una percezione. Il divario tra quantità e qualità dell'infrastruttura collettiva è tutto lì. La dimensione, la scala, la distanza che intercorre tra i "parchi urbani"²³, le strade, le attrezzature e le persone rendono lo spazio urbano sospeso: "non contemplato, non previsto, rimosso, l'uomo si trova solo a monte dell'opera, poi scompare" (Wu Ming, 2018). Una città inabitabile. Quasi una città senza abitanti. Ma le persone ci sono, e manipolano e si appropriano dello spazio, rivendicando un diritto alla città tradito.

Lo stato di abbandono apparente consente alle pratiche spontanee di colonizzare i luoghi: forme di riappropriazione informale, più o meno virtuose – come un brandello di orto che un abitante ha ritagliato nel parco De Simone (tra il centro storico e le "nuove" residenze del piano delle periferie) aprendo un varco nella recinzione che separa la sua abitazione dal parco – altre volte illegali – come l'aver trasformato un'area vincolata a parco urbano in discarica di rifiuti tossici; oppure processi che si riconoscono come forme di valorizzazione dal basso. È questo il caso del parco De Filippo, un'attrezzatura di quartiere di 12 ettari, apparentemente l'ennesimo recinto ereditato dall'attrezzamento moderno. Realizzato all'epoca *stra-ordinaria* del Pser²⁴, inaugurato e poi chiuso a causa della mancanza di fondi per la manutenzione, dopo un periodo di utilizzo "improprio" da parte della criminalità, nel 2015 viene affidato dal Comune al centro diurno per le dipendenze dell'Asl Na1, centro Lilliput, per la creazione di un "orto urbano della salute", a scopi terapeutici per il reinserimento dei tossicodipendenti nella società. Alla gestione per scopi riabilitativi viene poi associata la riappropriazione da parte della comunità locale attraverso la stipula di una convenzione tra Comune e comitati di liberi cittadini per l'assegnazione di piazzole da adottare e ri-coltivare. Questa microstoria²⁵ di uno standard urbanistico racconta un processo di attivazione, innesco e cura di un'attrezzatura collettiva il cui valore principale è nel recupero dell'identità locale e nella funzione pedagogica dell'urbano.

Alla presenza di un patrimonio di attrezzature, deposito del DI, fa da contrappunto la rarefazione dello spazio incompiuto, delle terre di mezzo (Russo, 2012) in attesa che si attuino le speranze-utopie-tensioni sotto forma di progetti urbani. Sono brandelli di terzo paesaggio: queste "riserve di suolo" riconducono al principio generatore del decreto, il cui originario carattere vincolistico aveva lo scopo di garantire alle città una riserva di aree inedificate di proprietà pubblica, indipendentemente dall'effettiva attuazione in tempi ragionevoli e in assenza di una politica fondiaria pubblica (Falco, 1987; Chicco, 2003).

4 | Riflessioni a margine sulla presenza/assenza di attrezzature

Sulle retoriche. Da un lato c'è la percezione a "primo sguardo": una città-quartiere dormitorio, un ex inferno urbano, la reputazione mediatica che fa notizia; da un altro «la polemica che prevale sull'analisi, la passione che non lascia spazio al dubbio, il prendere partito che non consente di approfondire i temi, di fare confronti attraverso il tempo e lo spazio, di collocare ogni idea e ogni risultato in una giusta prospettiva» (Secchi, 1986b). Da un altro ancora, l'osservazione dall'alto e da vicino, attraverso la ricostruzione delle vicende normative e il rilevamento sul campo, mostra una realtà quotidiana fatta di *presenza* di attrezzature come deposito di un patrimonio fisico, di reti sociali, di forme di attivismo, di luoghi del possibile in forma di terre in attesa.

Sugli standard. Se il ciclo di attrezzamento secondo le forme e i modi previsti dal DI può ritenersi concluso, in quanto legato ad una fase di crescita illimitata dell'urbano, il gap dei numeri, delle quantità mancanti non è recuperabile. Ma se alla scala di quartiere la dotazione ha più o meno soddisfatto i parametri stabiliti per legge, seppur reiterando l'errore del gigantismo anche per le attrezzature, la riflessione va riportata al confronto tra dimensione locale di *presenza* (soddisfatta ma inadeguata) e dimensione urbana e metropolitana

²³ A Napoli è comune definire 'parco' un insieme di edifici residenziali, spesso recintati da cancelli; forse possono essere definiti come *gated communities*.

²⁴ Il sub-comparto 5, geograficamente baricentrico nel piano di zona della 167 di Ponticelli.

²⁵ La microstoria è stata ricostruita attraverso colloqui con la prof. Maria Federica Palestino, Diarc Unina, e cittadini che hanno adottato delle piazzole all'interno del parco De Filippo, incontrati sul posto.

di *assenza* (fortemente sottodotata), tra quantità e qualità, tra standard e progetto di suolo. Secondo questa ottica il caso di Ponticelli può contribuire al dibattito nazionale, mostrando caratteri comparabili e comuni ad altre situazioni italiane.

Sull'urbanistica. Quindi quale urbanistica per terre di mezzo, in attesa? Lo storytelling dei due racconti permette di definire diverse immagini di città: Ponticelli Città *stra-ordinaria*, realizzata solo attraverso azioni e politiche fuori dall'ordinario, ma anche caso *stra-ordinario* per il fenomeno di attrezzamento che l'ha investita. Ponticelli città interrotta, incompleta, frammentata, in attesa: una condizione fisica e politica di inerzia che genera segregazione e disagio sociale. Ponticelli città infernale, come accumulo di scarti dell'urbano. Ponticelli città presente, che reagisce in maniera quotidiana e spontanea alla condizione di degrado e dimenticanza cui è relegata.

5 | Non conclusione

L'immagine di una città interrotta consente di delineare possibili prospettive di ricerca.

Se la periferia può essere assunta ormai come figura urbana stabile, storicizzata (Bianchetti, 2003; Russo, 2008), Ponticelli emerge nella sua posizione ibrida per la condizione di presenza/assenza, non finito, come *opera aperta*, le cui parti hanno uno statuto ancora incerto: se è indiscusso quali siano le sue parti dure (Secchi, 1984), le parti malleabili, nell'inerzia dell'attesa, si sono indurite alla percezione, strutturando il paesaggio urbano di questa parte di città. «La qualità dello spazio che attraversa il tempo non è la neutralità (definita dal progetto moderno) ma la generosità, la struttura aperta, l'appartenere a reti sociali» (Viganò, 2011). Se 'incompiuto' può essere considerato uno stile tutto italiano (Alterazioni Video, 2018), possiamo assumere *freespace* come verbo o comandamento che stimoli nuovi modi di vedere il mondo, inventando soluzioni che provvedano al benessere e alla dignità di ogni abitante (Aravena, 2018): la progettazione della riscrittura della città sarà un'opera aperta piuttosto che un sistema chiuso, finito.

La questione tempo diventa a Ponticelli la "nuova questione urbana". È necessario contrastare l'attesa di pianificazioni di ampio respiro e lungo termine con temporalità brevi e interventi minimi, contrapponendo a ciò una maggiore flessibilità normativa, spaziale e negli usi. In una visione metabolica, assumere il postulato di Ponticelli città-risorsa può consentire di interpretare la presenza/assenza di attrezzature collettive come i materiali da reinterpretare nei suoi nuovi cicli di vita.

Possono tali materiali essere in grado di definire una nuova immagine, seppur instabile, della città?

Riferimenti bibliografici

- Alterazioni Video (2018), *Incompiuto. La nascita di uno stile*, Humboldt, Milano
- Aravena A. (2018) (Elemental), "Freespace: the value of what's not built", in *Freespace: Biennale di architettura 2018*, catalogo della mostra, La Biennale, Venezia
- Benevolo L. (1982), "Il terremoto? Come acceleratore dei processi in atto", in *Edilizia Popolare* n.166
- Bianchetti C. (2003), *Abitare la città contemporanea*, Skira, Milano
- Boesch M. e E. (2018), "Reuse, black yellow red", in *Freespace: Biennale di architettura 2018*, catalogo della mostra, La Biennale, Venezia
- Camerlingo E. (1986), "La costruzione della città nella città", in *Urbanistica* n.83
- Cederna A. (1987), "Lo scudetto della Ricostruzione. La Scandinavia? È in periferia tra Ponticelli e S. Giovanni", in *La Repubblica*, 20/5/1987
- Chicco P. (2003), "Gioie e dolori degli standard urbanistici", in Caceres E. et al., *Servizi pubblici e città. Gli standard urbanistici nelle legislazioni e nella pianificazione locale*, Officina, Roma
- Clementi A., Dematteis G., Palermo P.C. (1996), *Le forme del territorio italiano*, Laterza, Bari
- Corboz A. (1983), "Il territorio come palinsesto", in *Casabella* n. 516, e in Viganò (a cura di, 1998), *Ordine sparso. Saggi sull'arte, il metodo, la città e il territorio*, Franco Angeli, Milano, pp.177-191
- Corona G., (2007), *I ragazzi del piano*, Donzelli, Roma
- Dal Piaz A. (1985), *Napoli 1945-1985. Quarant'anni di urbanistica*, Franco Angeli, Milano
- Dal Piaz A. (1986), "Ponticelli: storia di un quartiere pubblico", in *Urbanistica* n.83
- Dal Piaz et al. (1989), *Da "periferia" a "città". Studi e proposte per Napoli*, Franco Angeli, Milano
- De Lucia V. (1989), *Se questa è una città*, Editori Riuniti, Roma
- De Lucia V. (2018), *Napoli, promemoria*, Donzelli, Roma
- De Lucia V., Jannello A., (1976), "L'urbanistica a Napoli dal dopoguerra a oggi: note e documenti", in *Urbanistica* n.65
- Falco L. (1987), *I nuovi standard urbanistici*, Edizioni delle Autonomie, Roma
- Gabellini P. (2018), *Le mutazioni dell'urbanistica. Principi, tecniche, competenze*, Carocci, Roma

- Munarin S., (2010), “Eccipienti urbani. Immaginare nuovi spazi per abitare la città”, in Giani E. (a cura di), Workshop 2009, Marsilio, Padova
- Munarin S., Tosi M.C. (2011), Spazi del Welfare, Quodlibet, Macerata
- Pagano L. (2001), Periferie di Napoli. La geografia, il quartiere, l'edilizia pubblica, Electa, Napoli
- Renzi C. (a cura di, 2018), “Cinquant'anni di standard urbanistici (1968-2018). Radici”, in Territorio n.84
- Russo M., (2008), Città-Mosaico. Il progetto contemporaneo oltre la settorialità, Clean, Napoli
- Russo M. (2012), “Terre di mezzo: l'interconnessione come strategia”, in Lucci R., Russo M. (a cura di), Napoli verso oriente, Clean, Napoli
- Secchi B. (1984), “Le condizioni sono cambiate”, in Casabella n.498-99
- Secchi B. (1986), “Progetto di suolo”, in Casabella n.520
- Secchi B. (1986b), “Tre progetti urbanistici”, in Urbanistica n.83
- Secchi B. (2005), La città del ventesimo secolo, Laterza, Bari
- Secchi B. (2006), “Progetto di suolo 2”, in Aymonino A., Mosco V.P., Spazi pubblici contemporanei. Architettura a volume zero, Skira, Milano, pp. 287-291
- StudioBresciaPrg (1998), “Progetto di suolo” in Brescia. Il nuovo piano regolatore, Il Grafo, Brescia, pp. 100-105
- Vigano P. (2011), “Riciclare città”, in Ciorra P., Marini S. (a cura di), Re-cycle, Electa, Milano, pp. 102-119
- Viganò P. (2013), “Viaggio in Italia. La costruzione di un racconto”, in Marini S., Santangelo V. (a cura di), “Re-cycle Italy. Viaggio in Italia, Aracne, Roma
- Vittorini M. (1986), “Ponticelli: dal piano di zona alla città orientale”, in Urbanistica n.83
- Wu Ming (2018), “Fenomenologia di uno stile”, in Alterazioni Video, Incompiuto. La nascita di uno stile, Humboldt Books, Milano

La povertà vista da Sud, tra diseguaglianze e diritto alla città. Il caso di Palermo

Francesco Lo Piccolo

Università degli Studi di Palermo
DARCH - Dipartimento di Architettura
Email: francesco.lopiccolo@unipa.it

Annalisa Giampino

Università degli Studi di Palermo
Email: annalisa.giampino@unipa.it

Vincenzo Todaro

Università degli Studi di Palermo
Email: vincenzo.todaro@unipa.it

Abstract

Nei territori estesi della post-metropoli, le diseguaglianze, e i più ampi diritti di cittadinanza, investono differenti popolazioni urbane. Dai diritti negati ai nuovi arrivati (immigrati, rifugiati, ecc.), alle difficoltà di accesso alla casa di porzioni sempre più significative di abitanti tanto dei centri urbani quanto dei sobborghi suburbani, fino alla richiesta di servizi da parte degli abitanti delle estese periferie suburbane. Il presente contributo affronta la domanda di conoscenza più stimolante e, al medesimo tempo, più allarmante sui processi di regionalizzazione dell'urbano, ossia quella relativa alla rilettura socio-spaziale della crescita delle diseguaglianze e delle forme di polarizzazione sociale, attraverso il filtro del diritto alla città. Rispetto a questi temi, l'approfondimento della deprivazione abitativa nella città Palermo è da considerarsi un caso esemplificativo degli effetti spaziali dei fenomeni di diseguaglianza, anche in relazione alle difficoltà di accesso ai servizi e ai beni/diritti fondamentali negati alle fasce di popolazione che vivono in condizioni di emergenza abitativa. Ci si propone di riconoscere e tematizzare l'emergere di nuove e plurali "questioni urbane" legate al tema dell'abitare e al diritto alla città indagando le diverse geografie dell'esclusione che ruotano attorno al tema dell'emergenza abitativa.

Parole chiave: social exclusion/integration, social housing, citizenship

Introduzione

L'intensificarsi delle disuguaglianze socioeconomiche e spaziali all'interno dei processi di urbanizzazione riconducibili alle nuove geografie del postfordismo manifesta una delle sue evidenze più significative in termini spaziali nella crescita e diversificazione dei fenomeni di polarizzazione di povertà e ricchezza, e nella loro conseguente diffusione territoriale (Fincher e Jacobs, 1998). Non di rado tale condizione rende esplicite specifiche responsabilità disciplinari dell'urbanistica (Secchi, 2011, 2013).

Polarizzazione spaziale di povertà e ricchezza, diffusione, differenziazione e trasmissione intergenerazionale delle diseguaglianze (Franzini, 2010; Checchi, 2012), segregazione spaziale (Musterd, 2005), e nuove geografie dell'esclusione aumentano i livelli complessivi di vulnerabilità sociale degli individui e delle famiglie su cui si riversano le nuove forme di povertà inasprite dalla crisi economico-finanziaria e alimentate dai flussi migratori (Ponzo, 2009; Lo Piccolo & Todaro, 2018), ponendo anche questioni di coesione sociale (Alietti, 2013).

In relazione al campo di osservazione dell'*Organization for Economic Co-operation and Development* (OECD), il numero di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale nel 2017 raggiunge la soglia dei 96 milioni di individui, il 22,4% del totale della popolazione. Nello specifico, tra il 2008 e il 2017 il numero di individui a rischio di povertà o esclusione ha registrato un incremento percentuale maggiore in Grecia (+6.7%), Lussemburgo (+6,0%), Italia (+3.4%) e Spagna (+2.8%), e un decremento in Polonia (-8.6%), Lettonia (-5.7%), Romania (-5.4%), Bulgaria (-4.4%) e Croazia (-3.2%). In termini assoluti, rispetto allo stesso periodo di osservazione, il numero di individui è cresciuto maggiormente in Italia (+3 milioni), Spagna (+2 milioni) e Grecia (+700 mila) e diminuito maggiormente in Polonia (-11,0 milioni), Romania (-8,5 milioni) Lituania (-6,0) e Bulgaria (-5,9). In termini di distribuzione territoriale, l'Italia mostra valori di concentrazione maggiori nelle aree rurali rispetto a quelle urbane, valori che si avvicinano a quelli registrati nei paesi dell'Europa dell'Est (Romania, Ungheria e Repubblica Ceca) (Ciucci e Hochhalter, 2019) (Fig. 1).

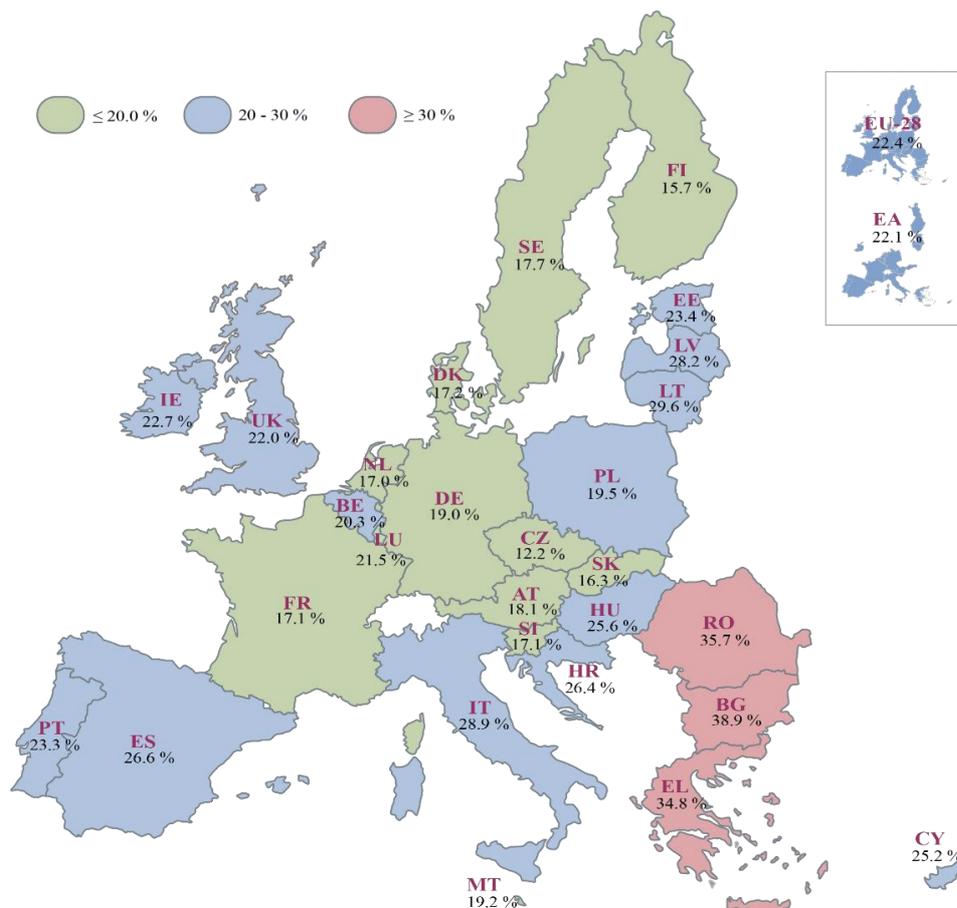


Figura 1 | Persone a rischio di povertà o di esclusione sociale nel 2017, in % della popolazione totale.
Fonte: Ciucci e Hochhalter (2019: 2) su dati EUROSTAT.

Rispetto al contesto delle aree metropolitane, l'area metropolitana di Bologna presenta un tasso di povertà più basso, mentre a Napoli il livello di povertà è superiore alla media nazionale (OECD, 2018: 104-105) (Fig. 2).

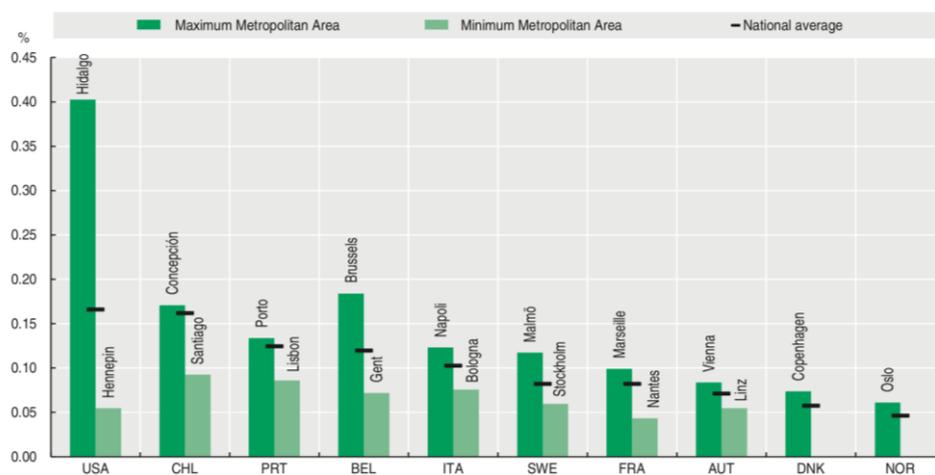


Figura 2 | Tassi di povertà nelle aree metropolitane, 2016.
Fonte: OECD (2018: 105).

In relazione alla condizione delle famiglie, la distribuzione territoriale del reddito mostra valori particolarmente significativi: rispetto alla media del reddito nazionale registrato nelle aree metropolitane, la

distanza tra il reddito percepito nell'area metropolitana più ricca e quello percepito nell'area metropolitana più povera vede l'Italia registrare valori in proporzione simili a quelli degli USA, con Bologna (35,18%) e San Francisco (58,88%) con un reddito familiare maggiore più del doppio rispetto a quello percepito nelle aree metropolitane più povere, Hidalgo (26,04%) e Palermo (16,87%) (valore medio aree metropolitane USA pari a 40,45% e Italia pari a 26,61%) (OECD, 2018: pp. 102-103) (Fig. 3).

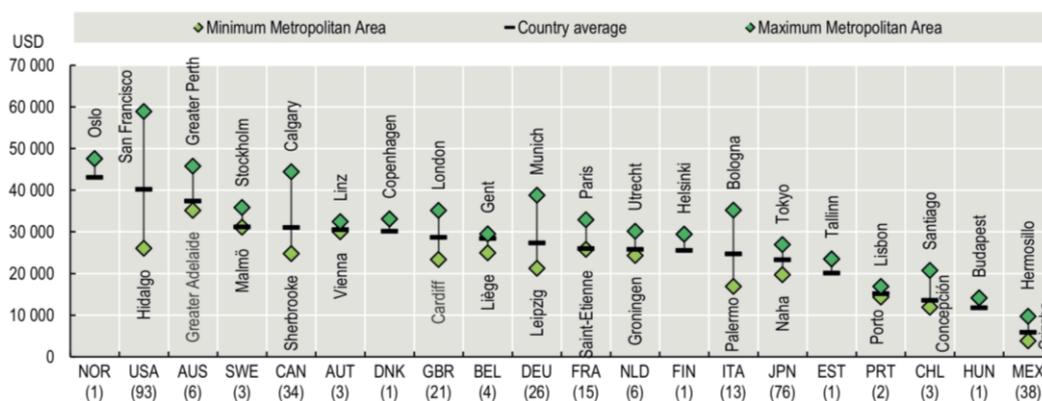


Figura 3 | Reddito familiare nelle aree metropolitane, 2016.
Fonte: OECD (2018: 103).

In riferimento all'ambito nazionale, l'incidenza della povertà assoluta registra un significativo incremento dal 2016 al 2017 prevalentemente nel Mezzogiorno, sia per gli individui (da 9,8% a 11,4%), che per le famiglie (da 8,5% al 10,3%). Tale condizione va principalmente attribuita al peggioramento delle condizioni economiche registrato nei comuni centrali delle aree metropolitane (da 5,8% a 10,1%) e nei comuni con popolazione inferiore a 50mila abitanti (da 7,8% del 2016 a 9,8%) (ISTAT, 2018).

Infine, se per le famiglie di soli italiani l'incidenza di povertà assoluta (5,1%) nel 2017 si mantiene al di sotto del valore medio nazionale, in relazione alle famiglie di soli stranieri registra valori molto elevati (29,2%), che nel Mezzogiorno superano il 40%. Per le famiglie miste l'incidenza è pari al 16,4%, in diminuzione rispetto al 2016 (ISTAT, 2018) (Tab. III).

Tabella III | Incidenza di povertà assoluta per presenza di stranieri in famiglia e ripartizione territoriale. Anni 2016-2017, valori percentuali. Fonte: ISTAT, 2018.

Presenza stranieri in famiglia	Nord		Centro		Mezzogiorno		Italia	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Famiglie di soli italiani	2,6	3,1	3,5	3,3	7,5	9,1	4,4	5,1
Famiglie miste	22,9	20,3	-	-	-	-	27,4	16,4
Famiglie di soli stranieri	27,9	27,7	20,0	23,8	29,7	42,6	25,7	29,2

Alla luce delle suddette considerazioni, riveste un certo interesse interrogarsi sulle forme socio-spaziali assunte a livello locale dalla suddetta geografia della disuguaglianza. Da questo punto di vista, nello specifico, i contesti territoriali del Mezzogiorno in cui i fenomeni di trasformazione urbana si manifestano in maniera talvolta più controversa e problematica rispetto ad altre realtà territoriali, appaiono un interessante ambito di osservazione (Lo Piccolo, Giampino, Todaro, 2018).

Sotto il profilo metodologico, tale scelta ha assunto la dimensione dell'abitare, nelle sue forme estreme di esclusione e deprivazione, nonché di disuguaglianza abitativa (Poggio, 2009), come filtro spaziale del mutamento sociale a seguito dell'accelerazione dei fenomeni di destrutturazione e polarizzazione del corpus sociale nei contesti metropolitani (Lo Piccolo, Giampino, Todaro, 2018).

Le attuali forme di disagio abitativo, così come i relativi fenomeni di esclusione sociale, tuttavia non trovano adeguata espressione dal punto di vista esclusivamente quantitativo; queste attengono ad una dimensione più propriamente qualitativa che relazione in maniera interdipendente la sfera dell'abitare con quella del *welfare* connesso all'accesso ai servizi pubblici, intesi come beni/diritti fondamentali. Si tratta di un disagio dalle molteplici sfaccettature, ma al tempo stesso più esteso rispetto a quello meramente

abitativo, che interessa sempre più ampie fasce sociali (anziani, giovani coppie, studenti fuori sede, famiglie monoreddito, immigrati). Le riflessioni che seguono e che sono riconducibili alla questione del disagio abitativo, pertanto, estendono il diritto alla casa al diritto all'abitare, inteso come diritto più articolato e complesso (Commissione Parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie, 2017). La questione abitativa riemerge come una complessa questione sociale riconducibile alla condizione dell'abitabilità, della vivibilità e, più in generale del "diritto alla città".

L'abitare a Palermo tra forme di esclusione e processi di autoorganizzazione

In un contesto come quello della città di Palermo, i dati sull'inasprimento del gap tra popolazioni ad alto e basso reddito costituiscono un corpus di indagine ampio e dettagliato, ma assumono lo spazio come uno sfondo neutro o quale *extra-social environment* (Soja, 2011), sebbene lo spazio costituisca uno degli elementi più significativi, sia nella percezione collettiva che nella strutturazione stessa degli esiti della disuguaglianza. Secondo i dati ISTAT (2011), a Palermo l'indice di vulnerabilità materiale e sociale delle famiglie è pari a 102, a fronte di un valore nazionale pari a 99.3, e con una distribuzione spaziale delle famiglie in condizione di potenziale disagio economico diffusamente presente sull'intero territorio comunale (Fig. 4).

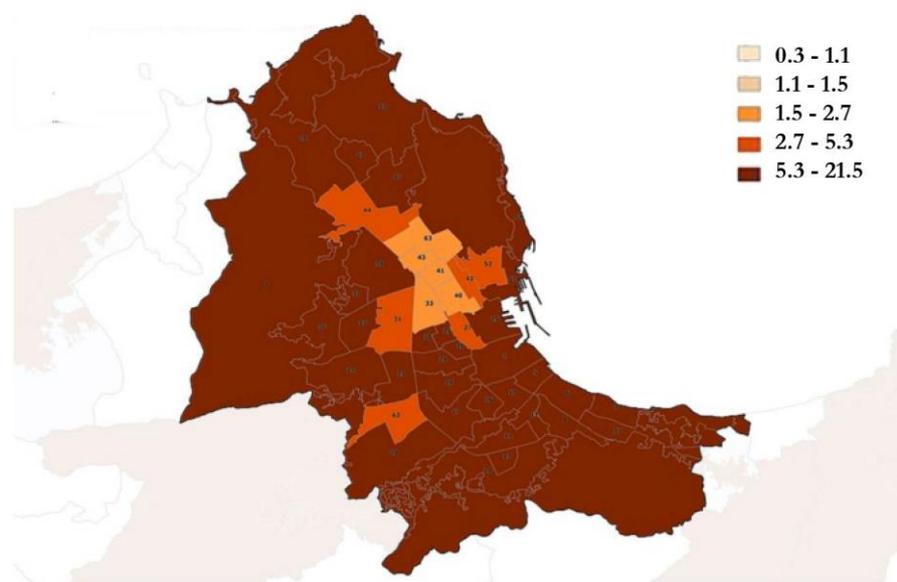


Figura 4 | Tassi di incidenza delle famiglie con potenziale disagio economico nei diversi quartieri di Palermo, anno 2011.
Fonte: ISTAT, 8mila Census, <http://ottomilacensus.istat.it/sottotema/082/082053/15/>

Del resto tale geografia indifferenziata del disagio trova riscontro anche nei dati dell'ufficio statistico del Comune di Palermo (2018), che evidenziano come il 59% della popolazione potenzialmente attiva risulta non occupato, con un sensibile incremento di 2,6 punti percentuali del tasso di disoccupazione nel decennio 2008-2018. In questo quadro di recessione economica, si colloca l'attuale emergenza abitativa che sta attraversando la città e che colpisce segmenti di popolazione sempre più ampi, per effetto delle crescenti condizioni di precarietà lavorativa e di vita. La Lista dell'Emergenza abitativa, che nel 2009 contava poco più di 400 famiglie richiedenti, nel suo ultimo aggiornamento del Febbraio 2019 ha accolto 2.066 istanze. Così come l'indagine campionaria ISTAT-Caritas (2015) conferma Palermo, con i suoi 2.887 homeless, quale terza città d'Italia per presenza di senza fissa dimora.

E se le statistiche e i dati ufficiali restituiscono un'immagine di Palermo come città *tout court* in "crisi", analisi più dettagliate di questa geografia del disagio sociale suggeriscono che è proprio nei quartieri periferici, dove sono diffusamente presenti i quartieri di Edilizia Residenziale Pubblica (ERP) costruiti tra gli anni Sessanta e Settanta del XX secolo (Fig. 5), che si registrano forme di disagio economico e materiale che stanno pregiudicando pesantemente l'eguaglianza materiale delle condizioni di vita, e l'esercizio dei diritti fondamentali, di una fascia sempre più ampia della popolazione palermitana.

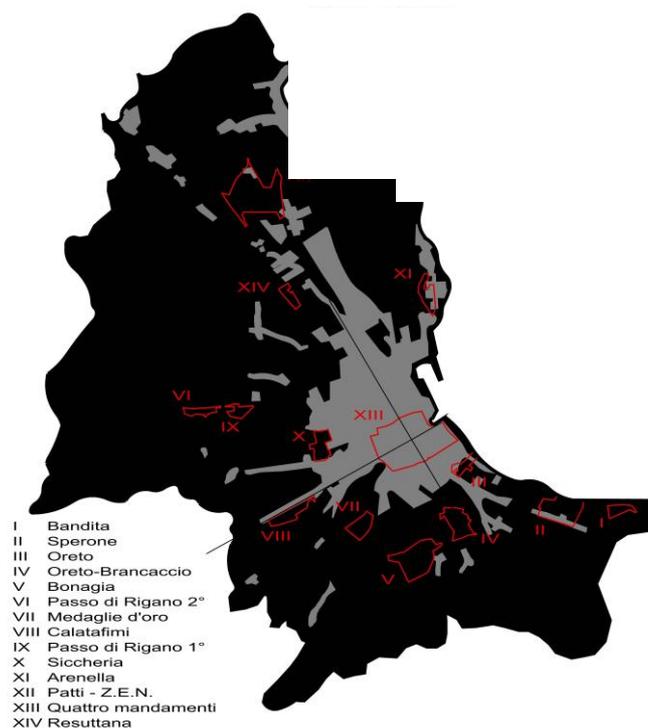


Figura 5 | Localizzazione delle aree PEEP di Palermo.
Fonte: elaborazione degli autori.

Infatti da un'indagine condotta sul patrimonio ERP, presente nel comune di Palermo e di proprietà sia dell'Istituto Autonomo Case Popolari che del Comune, emerge che su un patrimonio complessivo di 24.035 immobili, quasi un quarto (5.238 immobili) risulta occupato abusivamente e concentrato nei quartieri PEEP individuati nel PRG del 1962. Così come 600 famiglie, grazie al supporto dei comitati di lotta per la casa, hanno occupato dimore storiche, conventi, scuole ed edifici pubblici non residenziali presenti in aree PEEP adattandoli ad nuovo uso attraverso micro-progetti di autorecupero che sopperiscono all'assenza di politiche abitative formali e si propongono come alternativa radicale al modello attuale. Ma i quartieri PEEP a Palermo, al medesimo tempo, sono i luoghi dove si registrano i più alti deficit di servizi e spazi pubblici in una città che, ad esclusione dei quartieri centrali, presenta ancora un gap significativo di circa 6.800.000 mq di superfici da destinare a standard ai sensi del D.M. 1444 del 1968.

In questa cornice di riferimento, è evidente come la localizzazione dei quartieri PEEP continui ad essere una traduzione spaziale delle geografie dell'esclusione e dell'inaccessibilità alla casa, ma anche il luogo in cui si manifesta l'assenza di una più ampia politica pubblica dell'abitare. Le amministrazioni, che in quasi cinquant'anni si sono succedute, per collusione, inerzia o incapacità, si sono limitate a negoziare diritti e progetti di sviluppo nei quartieri di ERP di Palermo senza una visione né ideologicamente né politicamente orientata, rimanendo sorde e indifferenti alle richieste delle fasce più deboli della popolazione.

Gli strumenti di programmazione per la riqualificazione dei quartieri di edilizia residenziale pubblica¹, che in teoria avrebbero dovuto far transitare il modello d'azione dell'Amministrazione verso forme deliberative e democratiche di costruzione della città, a dispetto dell'obiettivo enunciato, che assume come compito prioritario il superamento delle condizioni di degrado fisico, urbanistico e sociale di questi quartieri, hanno sostanzialmente favorito nella pratica della loro lenta e parziale attuazione alcuni interventi privati, riducendo le aree destinate a servizi dalla Variante del PRG del 2004 senza di fatto intaccarne le condizioni di marginalità, degrado ed invivibilità.

¹ Con Decreto del Presidente della Regione Siciliana del 14 dicembre 2006 vengono approvati il Programma Integrato di Intervento (ex art. 16 L. n. 179/92) del quartiere San Filippo Neri (ex Z.E.N.) e i due Programmi di Recupero Urbano (ex art. 11 L. n. 493/93) dei quartieri di Borgo Nuovo e Sperone. Si tratta di circa 90 interventi definiti di "riqualificazione", con una dotazione finanziaria complessiva di 75,7 milioni di euro, finalizzati alla creazione di nuovi servizi, infrastrutture e spazi pubblici per tre quartieri ERP di Palermo dove disagio sociale, deficit di servizi e spazi pubblici diventano caratteristiche endemiche delle declinazioni dell'intervento di edilizia pubblica a "latitudini meridiane"

Come rispondono gli abitanti di questi quartieri alla negazione dei loro diritti di cittadinanza? Allo ZEN 2, a titolo esemplificativo, gli occupanti abusivi e i legittimi assegnatari, per un totale di 122 famiglie, hanno fondato l'Onlus Insula 3 Evolution con sede in un magazzino dell'insula occupato abusivamente. Questa associazione vede occupanti e assegnatari impegnati nei lavori di manutenzione, pulizia e rispetto della pedonalità dell'agorà dell'Insula 3E destinata a servizi e ultimata nel 2012 dall'Istituto Autonomo Case Popolari. Anche l'esperienza del pensionato dell'ex ONPI (Opera Nazionale per i Pensionati d'Italia) nel quartiere di Partanna, occupato abusivamente da quarantasei famiglie (per un totale di circa centocinquanta persone), provenienti da varie parti della città e regolarmente iscritti nella Lista dell'Emergenza Abitativa, ha visto l'adeguamento di una struttura non residenziale per rispondere alle necessità di un alloggio da parte di gruppi in condizioni di deprivazione che al tempo stesso hanno recuperato il giardino e la chiesetta interna per restituirla al quartiere.

Attraverso queste forme illegali, ma non illegittime di occupazione di beni pubblici, gli abitanti dei quartieri ERP di Palermo rivendicano il loro diritto allo spazio urbano quale espressione primaria di un più ampio "diritto alla città" (Lefebvre, 1974).

Tali pratiche di riconversione di beni pubblici abbandonati in abitazioni con annessi spazi ad uso sociale pongono in evidenza, in maniera paradigmatica, il valore simbolico dei beni pubblici nella produzione di un'identità collettiva in un luogo dove è difficile rintracciare elementi che richiamano la dimensione pubblica.

Conclusioni

Come illustrato nei paragrafi precedenti, a Palermo si riscontra da un lato l'inadeguatezza delle politiche abitative formali, repressive o inclini a forme di privatizzazione e dismissione del patrimonio pubblico; dall'altra, si registra un incremento di modalità di auto-organizzazione dello spazio urbano e il proliferare di forme e luoghi di produzione sociale dello spazio. Se il diritto alla città può essere riletto come «a right to belonging to a place, whether in spaces that we call cities or do not» (Aalbers and K. Gibb, 2014: 209) allora forzando un po' i concetti, possiamo affermare che non avere un alloggio equivale ad essere privati del diritto stesso alla vita urbana e ai suoi spazi. Ne consegue che il patrimonio pubblico, e il valore d'uso ad esso connesso, è l'elemento su cui ricostruire il welfare urbano e le idiosincrasie della realtà urbana postmetropolitana. Come afferma Harvey (2012) è attraverso le pratiche insorgenti che si può rinnovare l'universo valoriale attuale e affrontare le sfide che il neoliberalismo urbano impone alle società anche in termini di democrazia e giustizia sia sociale che spaziale. Le pratiche di autocostruzione avviate a Palermo dagli occupanti abusivi dimostrano che il ruolo attivo dei gruppi in stato di deprivazione abitativa contribuisce al superamento della stigmatizzazione implicita nelle narrazioni dominanti sui quartieri di ERP. Così come la riconversione di un immobile pubblico ha innescato negli occupanti, come evidenziato, una volontà di integrazione sia sociale (con i residenti del quartiere) sia fisica (con il resto della città) attraverso la cura degli spazi pubblici e collettivi delle strutture. E non a caso il documento di presentazione del Programma operativo nazionale plurifondo Città metropolitane 2014-2020 (PON METRO), in riferimento alla strategia generale di lotta all'esclusione sociale nella città metropolitana di Palermo, riconosce che: «uno dei termini di riferimento per la capacità di auto-definire le proprie necessità e auto-gestire i propri relativi servizi (in maniera anche informale e non strutturata) da parte delle comunità locali è il concetto di "insurgent city", quale capacità di auto-organizzarsi per rispondere ad una propria esigenza non colmata o non sufficientemente presa in carico da parte dell'azione pubblica (i.e. pulizia di quartiere, gardening, centri sociali autogestiti, orti urbani, etc.). In tal senso si può dunque ritenere che l'attivazione di nuovi servizi e reti sociali di collaborazione possa rafforzare le altre azioni di inclusione sostenute dal PON METRO» (Id.: 16). Tuttavia, al di là del riconoscimento formale del contributo di tali pratiche, la loro dimensione sostantiva stenta, a tutt'oggi, a trovare non solo risposte, ma anche un interlocutore politico. Nei luoghi dell'esclusione, la progettualità delle amministrazioni ha perso la sua capacità predittiva, intesa come espressione della capacità di lettura delle contraddizioni e delle micro-progettualità latenti, per arroccarsi in una asettica dimensione negoziale tra interessi e benefici collettivi, tra attori economici e soggetto pubblico, escludendo de facto la produzione di pubblico e la progettualità (ambigua, latente e conflittuale) derivante dall'interazione tra spazio e abitanti. In tale direzione sembra muoversi il nuovo PRG della città di Palermo, in corso di elaborazione, che ribadisce la necessità di colmare il deficit di servizi esistente non solo attivando progetti di riqualificazione con soggetti privati "forti", ma anche recuperando tutti quegli immobili non residenziali occupati abusivamente destinandoli ad attrezzature e servizi. Una scelta che di fatto non tiene conto del potenziale espresso dalle esperienze succitate.

Le ragioni del sapere tecnico, negli spazi dell'esclusione fisica e sociale, hanno smesso di dialogare con le ragioni di chi, questa dimensione post-urbana, la vive quotidianamente. Le riflessioni proposte non vogliono fornire una soluzione, ma si configurano come un'occasione per esercitare un pensiero critico nella consapevolezza, come scriveva Secchi (2005), che «l'urbanistica non è pratica acquiescente, essa deve rimanere un continuo esercizio radicale di critica sociale».

Riferimenti bibliografici

- Aalbers M.B. and Gibb K. (2014), "Housing and the right to the city: Introduction to the special issue", in *International Journal of Housing Policy*, n. 14, vol. 3, pp. 207-213.
- Alietti A. (2013), "Spazi urbani, disuguaglianze e politiche di coesione sociale Un nuovo paradigma neoliberalista?", in *Theomai* n. 27-28, pp. 4-15.
- Ciucci M. e Hochhalter L. (2019), *Report. People at risk of poverty or social exclusion*, Directorate-General for Internal Policies, Economic Governance Support Unit (EGOV).
- Checchi D. (a cura di, 2012), *Disuguaglianze Diverse*, il Mulino, Bologna.
- Commissione Parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie (2017), *Relazione sull'attività svolta dalla commissione*. Relatore On. Roberto Morassut, Approvata dalla Commissione nella seduta del 14 dicembre 2017, Camera dei Deputati, Atti Parlamentari, XVII Legislatura, Roma.
- Franzini M. (2010), *Ricchi e poveri. L'Italia e le disuguaglianze (in)accettabili*, Università Bocconi Editore, Milano.
- Fincher R. e Jacobs J.M. (1998), *Cities of Difference*, Guilford, New York.
- Harvey D. (2012), *Rebel Cities. From the rights to the City to the Urban Revolution*, Verso, London.
- ISTAT (2018), *Report, Povertà in Italia*, Anno 2017.
- ISTAT (2015), *Le persone senza dimora*, ISTAT, Roma.
- ISTAT (2011), *8milaCENSUS*, ISTAT, Roma.
- Lefebvre H. (1970), *Il diritto alla città*, Marsilio, Padova (ed. orig.: *Le droit à la ville*, Anthropos, Paris, 1968).
- Lo Piccolo F., Giampino A. e Todaro V. (2018), "Questione abitativa e diritto alla città a Palermo", in Lo Piccolo F., Picone M. e Todaro V., *Transizioni post-metropolitane. Declinazioni locali dei fenomeni post-urbani in Sicilia*, FrancoAngeli, Milano, pp. 185-214.
- Lo Piccolo F. e Todaro V. (2018), "L'invisibilità sociale degli immigrati nella Sicilia post-rurale: il caso della "fascia trasformata" del ragusano", in Lo Piccolo F., Picone M. e Todaro V., *Transizioni post-metropolitane. Declinazioni locali dei fenomeni post-urbani in Sicilia*, FrancoAngeli, Milano, pp. 285-306.
- Musterd S. (2005), "Social and ethnic segregation in Europe: levels, causes, and effects", in *Journal of Urban Affairs*, Volume 27, Number 3, pp. 331-348.
- OECD (2018), *OECD Regions and Cities at a Glance 2018*, OECD Publishing, Paris disponibile su https://doi.org/10.1787/reg_cit_glance-2018-en.
- Poggio T. (2009), "Le principali dimensioni della disuguaglianza abitativa", in Brandolini A., Saraceno C. e Schizzerotto A. (a cura di), *Dimensioni della disuguaglianza in Italia: povertà, abitazione, salute*, il Mulino, Bologna, versione online disponibile su <http://www.fondazionegorrieri.it/index.php/attivita/ricerche-e-proposte-di-politica-sociale/101-dimensioni-della-disuguaglianza-in-italia>.
- Ponzo I. (2009), "L'accesso degli immigrati all'abitazione: disuguaglianze e percorsi", in Brandolini A., Saraceno C. e Schizzerotto A. (a cura di), *Dimensioni della disuguaglianza in Italia: povertà, abitazione, salute*, il Mulino, Bologna, disponibile su <http://www.fondazionegorrieri.it/index.php/attivita/ricerche-e-proposte-di-politica-sociale/101-dimensioni-della-disuguaglianza-in-italia>.
- Secchi B. (2005), *La città del ventesimo secolo*, Laterza, Bari.
- Secchi B. (2011), "La nuova questione urbana: ambiente, mobilità e disuguaglianze sociali", in *CriOS-Critica degli Ordinamenti Spaziali*, pp. 83-92.
- Secchi B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Roma-Bari.
- Soja E.W. (2011), *Regional Urbanization and the End of the Metropolis Era*, in Bridge G. and Watson S., Eds., *New Companion to the City*, Wiley-Blackwell, Cambridge, Ma, pp. 679-689.

Vällingby/Sabaudia: policies urbane in Svezia e Italia oggi¹

Dunia Mittner

Università di Padova

Dipartimento ICEA - Ingegneria Civile, Edile, Ambientale

Email: dunia.mittner@unipd.it

Abstract

Svezia e Italia sembrano costituire due esempi oggi tra loro distanti nei confronti delle politiche di sostenibilità sociale urbana, rivolte in particolare a rifugiati e migranti. Nel primo caso la necessità di rivitalizzare alcuni distretti urbani del dopoguerra in particolare, diviene occasione per la messa a punto di politiche di accoglienza ed integrazione sociale e spaziale alla scala sia nazionale, che locale. Nel secondo, l'assenza di politiche organiche conduce i nuovi arrivati ad intraprendere azioni autonome di appropriazione, modificazione, progettazione dello spazio pubblico e/o di luoghi di ritrovo necessari (moschee, templi, etc.). Nel caso svedese le azioni proposte puntano a consolidare l'accesso facile e sicuro alle risorse naturali, la qualità e diversificazione dei servizi, a facilitare l'integrazione sociale culturale e linguistica. Nel caso italiano l'assenza di politiche organiche porta i migranti ad individuare autonomamente strutture e spazi di possibile accoglienza, portando alla formazione di una sorta di comunità parallela rispetto a quella locale. Due i casi studio esaminati: Vällingby in Svezia, luogo di politiche strutturate di accoglienza e integrazione nei confronti dei nuovi arrivati; Sabaudia in Italia e sobborgo residenziale di Bella Farnia. Il paper si propone di ottenere spunti utili per la costruzione di insediamenti sostenibili e inclusivi e sulla possibilità di adattare un insediamento pianificato in un periodo temporale preciso in un nuovo centro adatto ad accogliere nuove esigenze, quali quelle poste dall'arrivo di migranti.

Parole chiave: immigration, social exclusion/integration, sustainability

1 | Vällingby, Svezia

Vällingby viene inaugurata nel 1954, all'interno del piano per la Grande Stoccolma di Sven Markelius del 1952, uno dei "piani esemplari" del dopoguerra, che si basa su due direttive principali: la costruzione di una rete di città satelliti disposte intorno alla città "madre" e la costruzione al suo interno di una *city* che funzioni come "cuore pulsante" dell'intero organismo.

Accanto a ciò, il piano definisce un modello teorico di quartiere residenziale, applicato alle città satelliti, che si basa su cinque principi: le comunità, situate "come perle lungo un filo"², sono collegate al centro tramite la linea di trasporto rapido; devono essere relativamente auto-sufficienti, grazie alla presenza di un centro e all'offerta di impiego; ciascun gruppo di comunità suburbane è servito da un centro maggiore con uffici, negozi, servizi sociali e culturali; le abitazioni sono organizzate in piccole unità di vicinato, raggruppate per lo più intorno ad uno spazio verde comune; i diversi tipi di traffico sono mantenuti separati.

Rete metropolitana e distretti periferici sono disegnati a partire dalla salvaguardia delle aree boschive (la foresta di Grimsta intorno alla quale si disegna il "gancio" finale della linea per Hässelby Strand e lungo il quale si colloca il Vällingby district) e delle riserve naturali esistenti.

La vegetazione oltre a circondare il perimetro esterno degli insediamenti, penetra senza soluzione di continuità negli spazi che dividono un nucleo dall'altro, formando una specie di tessitura continua che unifica gli elementi costruiti, tra loro discontinui. Il rapporto tra edificato ed orografia è molto forte e un'attenzione particolare viene posta alla distribuzione spaziale delle attrezzature recreative (Fig. 1).

¹ Il paper prende spunto dal progetto europeo "New Towns Arrival Cities", finanziato all'interno del Programma Europe for Citizens, coordinato dalla Municipalità di Nissewaard (Olanda) e dall'International New Town Institute (INTI) di Rotterdam. L'Università di Padova e il Dipartimento ICEA, in quanto co-partner, hanno coordinato il laboratorio n. 2, svoltosi a Sabaudia (16-17/05/, 2018).

² D. Pass, *Vällingby and Farsta. From Idea to Reality*, MIT, Cambridge (Mass.)-London 1973, p. 25.



Figura 1 | Vällingby, Svezia, 1952
Fonte: Urbanistica n. 10-11.

Una formula, “ABC”, riassume con semplicità quali debbano essere gli elementi costitutivi fondamentali della città satellite. La lettera “A” costituisce l’abbreviazione del termine *arbete* (lavoro), la lettera “B”, l’abbreviazione di *bostäder* (abitazione), la lettera “C”, l’abbreviazione di *centrum* (centro). I “satelliti” vengono concepiti come unità indipendenti dal punto di vista economico (“A”), conservando la dominanza attrattiva della città capitale solamente a proposito dell’offerta di attività culturali e ricreative.

La disposizione della residenza (“B”) è finalizzata ad organizzare lo spazio urbano attraverso unità riconoscibili (in quanto delimitate o fisicamente separate dal resto della città) e di dimensioni contenute. Gli insediamenti sono costituiti da aree di sviluppo, composte da nuclei, principali e secondari, composti a loro volta da unità di vicinato di circa 3.000 abitanti. La Vällingby Development Area è composta dai cinque distretti di Blackberg, Råksta, Vällingby, Hässelby Gård e Hässelby Strand. Nel suo assetto d’insieme inoltre, lo spazio costruito si connota quasi come un “prontuario tipologico” volto a privilegiare la varietà dei tipi edilizi e dei volumi, successivamente collocati in relazione alla topografia: abitazioni in linea o case a lamella (*lamellhuis*), edifici a pianta stellare o quadrata (*punkthuis*), abitazioni a gradoni (*terracehuis*) e case a pianta circolare. Le densità edilizie seguono un principio di rarefazione dal centro verso la periferia. A Vällingby gli edifici più alti (da otto a dieci piani) sono disposti intorno alla piattaforma commerciale sopraelevata rispetto alla ferrovia e alla stazione della metropolitana, le abitazioni a tre piani entro un raggio di cinquecento metri, le abitazioni unifamiliari si trovano oltre, entro un limite di novecento metri.

La gerarchia utilizzata per le unità minime viene applicata anche alle centralità e ai servizi (“C”), organizzati in primari, secondari e terziari. I servizi primari sono localizzati a ridosso della “dalle” la piattaforma sopraelevata rispetto alla linea della metropolitana, posta al centro del distretto principale (Fig. 2).



Figura 2 | Vällingby, Svezia, 1952: il centro e la dalle.

Alla fine degli anni Cinquanta, all'epoca del baby-boom, la popolazione a Vällingby raggiunge 24.000 abitanti e alla metà del decennio successivo il centro principale viene esteso di circa la metà rispetto alle sue dimensioni originarie. Dopo di allora ha inizio la decadenza; alla metà degli anni Settanta la popolazione scende a 15.600 abitanti, a causa delle difficoltà, in particolare per la fascia più giovane della popolazione di trovare alloggi e impiego, oltre all'insorgenza dei primi conflitti sociali (Fig. 3). L'assenza di offerta di lavoro è legata soprattutto al mancato insediamento delle attività industriali previste, che portano al raggiungimento solo parziale dell'indipendenza economica. Questa esperienza porta, nelle città delle generazioni successive, a stipulare in anticipo accordi con le imprese, al fine di assicurarne l'insediamento nelle aree previste, come nel caso dell'area produttiva di Kista, il più grande distretto industriale nel settore dell'informatica e dell'elettronica del Paese. Questo periodo di difficoltà coincide con i primi arrivi da altri Paesi e con l'inizio della diversificazione della popolazione.



Figura 3 | Vällingby, Svezia, 1952.
Fonte: foto dell'autore.

I decenni a seguire sono caratterizzati dalla convivenza nel centro di famiglie tradizionali svedesi con nuovi arrivati di provenienza somala, eritrea, araba e iraniana. Alle tradizionali difficoltà linguistiche e culturali in generale, si sommano quelle legate alla sostanziale carenza di alloggi. Alcuni tra gli elementi più caratteristici dell'insediamento "simbolo" del Welfare State, quali l'abbondanza di spazio aperto e di verde e la separazione dei diversi tipi di traffico, non vengono inoltre percepiti e vissuti in termini positivi, bensì

come ostacoli e barriere; il primo come un elemento di separazione tra i nuclei, mentre i sottopassi pedonali e ciclabili e i tunnel come luoghi pericolosi.

2 | Sabaudia, Italia

Sabaudia è una delle cinque città nuove previste all'interno della bonifica dell'Agro Pontino, la più completa tra le vicende di bonifica realizzate all'interno del Paese durante il regime fascista. All'interno di essa, oltre a Sabaudia (1934), sono previste Littoria (1932), Aprilia e Pomezia (1939), tutte diverse per dimensioni, dai 3.000 abitanti previsti nel centro più piccolo (Pontinia), ai 20/40.000 previsti nel maggiore (Latina), mentre Sabaudia era prevista per 5.000 abitanti nel centro, 20.000 nell'area più estesa.

Scopo dell'operazione consiste nel facilitare lo sfruttamento agricolo del territorio bonificato, tramite la costruzione di centri principali e secondari, questi ultimi da considerarsi come centri di servizio per i "borghi" minori e le case coloniche sparse all'interno del territorio agricolo. Essa costituisce un intervento unitario solo per quanto riguarda la pianificazione idraulica; né rispetto al disegno dei tracciati stradali (fatta eccezione per l'asse centrale), né rispetto alla progettazione dei singoli centri si può parlare di un progetto unitario a monte delle progressive realizzazioni.

Il piano di Sabaudia è oggetto di concorso e il progetto vincitore risulta quello del gruppo Cancellotti, Montuori, Piccinato, Scalzelli, basato sull'idea di una città aperta posta in relazione diretta con gli elementi circostanti, un centro agricolo a servizio del territorio: "Il centro comunale di Sabaudia non è pensabile all'infuori della organizzazione del suo territorio agricolo dal quale esso dipende. (...) Sabaudia va guardata complessivamente nel suo territorio, ossia come un insieme edilizio a forte decentramento che fa capo ad un grande quartiere centrale."³

Due le motivazioni principali sottese a questa idea: la propaganda agricola del Fascismo e la bellezza del territorio, rappresentata dalla costa dunosa, dal lago di Paola e dalla rete di laghi costieri e dal promontorio del Circeo. La necessità di conservare la bellezza del territorio è anche all'origine della fondazione del parco nazionale del Circeo nel 1934.

La volontà di Luigi Piccinato di coinvolgere gli elementi del territorio all'interno del piano stabilendo connessioni sia fisiche, che visive, conduce ad una forma aperta, piuttosto che ad un piano geometrico stabilito. La forte associazione tra assi urbani principali, spazi aperti (piazze) ed edifici pubblici costituisce l'aspetto principale del piano.

A partire dal dopoguerra e in particolare dagli anni Cinquanta e Sessanta, Sabaudia diviene meta estiva preferita da intellettuali, cineasti, artisti, fino a divenire uno dei luoghi simbolo del turismo balneare dell'élite legato in particolare all'intelligenza romana. Celebri scrittori e intellettuali, tra i quali Alberto Moravia e Pier Paolo Pasolini e successivamente Dacia Marini, Mario Schifano, Bernardo Bertolucci vi costruiscono la propria residenza estiva e vi si trasferiscono per periodi prolungati, vivendo la città anche attraverso la quotidianità.

Gli anni Ottanta costituiscono per Sabaudia una svolta, dal punto di vista del pubblico che la frequenta e dal punto di vista delle trasformazioni del territorio. Non più o non solo intellettuali e cineasti, quanto piuttosto politici e mondo dello spettacolo. La fine degli anni Settanta segna anche l'inizio della decadenza del territorio di Sabaudia e della sua bellezza vincolata e protetta. Il perimetro originario del Parco Nazionale del Circeo subisce una modifica sostanziale a causa di pesantissimi interventi di edilizia abusiva, che compromettono a tal punto un tratto del Lido di Latina da giustificare l'esclusione dall'area protetta. Per compensare quest'intervento vengono inclusi nel parco i laghi costieri di Fogliano, Monaci e Caprolace che sono, negli anni '80, acquisiti al demanio pubblico grazie ad un provvidenziale intervento dell'allora Ministero dell'Agricoltura, che impedisce così una speculazione che, in quei luoghi, avrebbe voluto condomini e villette a schiera. Oggi il territorio circostante Sabaudia appare come un centro commerciale dopo l'altro, un negozio che apre e uno che chiude, magazzini deserti, discariche a due passi dagli edifici del centro, rendendo il degrado evidente.

³ L. Piccinato, "1934. Il significato urbanistico di Sabaudia", in *Urbanistica* n° 1, genn.-febb. 1934, pp. 10-24; ora in: F. Malusardi, *Luigi Piccinato*, Officina, Roma 1985, p. 357.



Figura 4 | Sabaudia, Italia: il territorio pontino.

Tale degrado del territorio, accanto alla recente “ri-trasformazione agricola” (Fig. 4) ha costituito un fattore di attrazione per lavoratori stranieri nel settore agricolo, provenienti in particolare dall’India e dal Punjab, che trovano alloggio in alcune località satelliti progettate durante il boom edilizio degli anni Settanta, quali in particolare Bella Farnia. Essa, costruita come sobborgo residenziale turistico, si compone di più lotti che formano delle enclaves a partire da un disegno dei tracciati di tipo curvilineo (Fig. 5). La maggior parte degli immigrati di origine indiana vive oggi nel lotto all’origine sviluppato dalla società Somal a partire da diverse tipologie di alloggi. In relazione alla vocazione turistica originale, i servizi previsti consistono in una chiesa, una scuola elementare (attualmente abbandonata) e un bar. Il fallimento della società costruttrice prima della fine della costruzione, lascia inconclusi diversi alloggi e non realizzati gli spazi pubblici, situazione che porta ad un progressivo deterioramento dell’insediamento e alla successiva acquisizione a prezzi convenienti da parte di imprenditori agricoli locali. I prezzi bassi dell’affitto e la prossimità ai campi agricoli rende Bella Farnia la località ideale per l’insediamento della nuova comunità proveniente dal Punjab, che si installa a partire dagli anni Ottanta per lavorare nei campi e nelle serre vicine.



Figura 5 | Bella Farnia (Sabaudia), Italia.
Fonte: Google Earth.

Oggi la popolazione di Bella Farnia è costituita circa al 50% dalla popolazione del Punjab. Proprietari delle seconde case e nuovi arrivati convivono a Bella Farnia senza mescolarsi, i primi negli alloggi più spaziosi, i secondi spesso in sovrannumero negli alloggi più piccoli. L'integrazione è resa ancor più difficile dall'assenza di spazi aperti e di luoghi di ritrovo o collettivi. Inoltre la difficile condizione lavorativa, svolta spesso in condizioni non chiare e con orari estenuanti, esclude di fatto i nuovi arrivati dalla possibilità di avere accesso ai servizi, anche più elementari, della pubblica amministrazione, alle informazioni, di poter apprendere la lingua e comunicare quindi con la popolazione locale. Nel 2001 la comunità ricava all'interno di un magazzino ritrovo il tempio di Gurdwara, luogo di ritrovo domenicale per la comunità, aperto anche a persone esterne alla comunità Sikh community, per esempio donne Rumene o Ucraine, sposate a uomini indiani ed anche a locali. Di fatto l'arrivo di nuove comunità ha trasformato Sabaudia da centro di servizio alla scala regionale, in una città "vera e propria", con nuovi quartieri (Bella Farnia) e servizi (il tempio Sikh).

3 | Alcune idee per la costruzione di insediamenti sostenibili e inclusivi

Fattore comune sia al caso svedese, che a quello italiano è costituito dalla trasformazione delle città nel tempo e dalla necessità di adattare i principi della fondazione a principi a servizio di una popolazione locale diversificata, con l'obiettivo in entrambi i casi di migliorare la sostenibilità e l'inclusività dell'insediamento.

A Vällingby le politiche intraprese da parte dell'Amministrazione riguardano in particolare l'aiuto offerto ai nuovi arrivati ad integrarsi all'interno della società svedese e il facilitare l'uso dei servizi pubblici locali e sovra-locali, offrendo supporto sociale e parentale, linguistico, servizi in generale e accesso gratuito alle attività culturali e sportive.

La Municipalità fornisce aiuto in relazione a questioni economiche di natura privata, oltre che informazioni pratiche ad ampio spettro e assistenza a coloro che vivono in abitazioni temporanee nel trovare soluzioni abitative a lungo termine.

Un progetto di rilievo è rivolto ad informare i nuovi arrivati in relazione al ruolo rivestito all'interno della cultura svedese dagli elementi naturali, utilizzati come connettori tra i diversi nuclei, al fine di produrre effetti positivi sulla salute, aumentare l'interazione sociale e la sicurezza, superare la segregazione e l'isolamento. Ai fini di creare insediamenti più sostenibili ed inclusivi le infrastrutture verdi possono costituire elementi di connessione dove localizzare luoghi di "inclusione" per le nuove comunità, piuttosto che per le loro potenzialità di sicurezza rispetto al traffico automobilistico.

Il *ricoscimento* di una continuità all'interno della storia della città, oltre che della vocazione turistica, anche di quella agricola e migratoria, a partire dalla prima ondata dal Nord Italia dei tempi della fondazione, attraverso quella dal Sud negli anni Ottanta, fino alla più recente costituirebbe nel caso di Sabaudia un fattore di miglioramento in termini di inclusività. Esso permetterebbe ai nuovi arrivati una maggiore partecipazione alla vita cittadina, rafforzandone la posizione socio-economica, assicurandone i diritti civili, creando una eventuale possibilità di emancipazione.

Il primo passo dovrebbe consistere nel *ricoscimento* del ruolo del settore agricolo all'interno dell'economia del territorio, basata attualmente al 60% sul di esso e del ruolo al suo interno del lavoro degli immigrati, che lo sostengono al 90% , permettendo di uscire dalla situazione di "sofferenza" economica causata dalla diminuzione negli ultimi decenni delle sovvenzioni alle istituzioni industriali e militari. Ciò necessiterebbe una maggiore mediazione tra le domande, a volte conflittuali, tra gli abitanti originali e i nuovi arrivati, proveniente dall'India, ma anche dalla Romania e dal Marocco (Fig. 6).



Figura 6 | Bella Farnia (Sabaudia), Italia.

Fonte: International New Town Institute, New Towns Arrival Cities Final Report, May 2019.

La Municipalità potrebbe rivestire un ruolo fondamentale all'interno di questo processo, aumentando il supporto e colmando il gap, in primis linguistico, tra essa e i nuovi arrivati, in parte oggi sostituito dalle organizzazioni locali, quali FLAI, volta a combattere il “caporalato”, InMigrazione e Amici di Bella Farnia, fondata per fornire i servizi essenziali alla comunità per la prima generazione di migranti e che offre lo spazio della propria associazione alla comunità del Punjab.

Riferimenti bibliografici

- Gentili G. (1958), “Le città satelliti di Stoccolma”, in *Urbanistica*, n. 24-25, pp. 134-146.
- Markelius S., Selem H. (1952), “Nuovi sviluppi urbanistici a Stoccolma”, in *Urbanistica*, n. 10-11, pp. 34-61.
- Mittner D. (2015), “Saubaudia e le città nuove degli anni trenta”, in Belli G., Maglio A. (a cura di), *Luigi Piccinato (1899–1983) architetto e urbanista*, Aracne, Ariccia (Roma).
- Pass D. (1973), *Vällingby and Farsta. From Idea to Reality*, MIT, Cambridge (Mass.)-London.
- Piccinato L. (1934), “Il significato urbanistico di Saubaudia”, in *Urbanistica*, n.1, pp. 10-24.

Sitografia

- Progetto Europeo “New Towns Arrival Cities”, disponibile su *International New Town Institute (INTI)*, sezione International Programs
<http://www.newtowninstitute.org/spip.php?rubrique168>
- “Visit India” di Patrizia Santangeli, film-documentario – Vimeo 2011, disponibile sul sito di Patrizia Santangeli
<https://www.patriziasantangeli.it/visit-india-alla-casa-del-cinema-di-roma/>

Processi di recupero e gestione del patrimonio pubblico attraverso lo studio dei bandi Urban Innovative Action. I casi di Bologna e Torino

Andrea Peraz

Fondazione Diocesana Caritas Trieste

Email: pandrez84@gmail.com

Abstract

Sempre più spesso le città si trovano ad affrontare il problema della mancanza di risorse per poter rigenerare patrimoni di spazi ed edifici pubblici. Frequente è la svendita di tali patrimoni a investitori privati che, seguendo le logiche di mercato, promuovono interventi di trasformazione che privano i quartieri ed i settori urbani degli spazi di socialità di cui avrebbero bisogno, generando un impoverimento della città pubblica e dando vita a fenomeni di gentrificazione. Vi sono però strumenti e canali di finanziamento europei, specificamente orientati alla costruzione di azioni virtuose, volte a fornire alle amministrazioni l'opportunità di avviare forme di collaborazione con la cittadinanza e le imprese private, e a innescare processi di recupero e gestione del proprio patrimonio tesi a costruire nuove e più equilibrate occasioni di sviluppo socioeconomico. Lo studio comparato dei progetti vincitori dei primi tre bandi UE Urban Innovative Action ha portato a riconoscere strategie comuni che, oltre a garantire la riqualificazione di parti in abbandono della città, generano la creazione di nuovi spazi per attività economiche e servizi, aperti alla fruizione delle fasce più disagiate della popolazione.

Questo contributo intende approfondire i casi di Bologna e Torino, con l'obiettivo di comprendere le strategie messe in atto, le criticità affrontate e la replicabilità di tali iniziative.

Parole chiave: rigenerazione urbana, governance, participation

1 | Urban Innovative Action

L'Unione Europea, all'interno del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), ha previsto uno strumento volto a ricercare azioni innovative per lo sviluppo urbano sostenibile: l'iniziativa Urban Innovative Action. La particolarità di questo strumento è il mettere a disposizione finanziamenti, per un ammontare totale di 372 milioni di euro, al fine di «offrire alle autorità urbane europee spazi e risorse per testare nuove e audaci idee per affrontare sfide interconnesse e verificare come tali idee rispondano alla complessità delle realtà sociali. I progetti da sostenere dovranno essere innovativi, di buona qualità, concepiti e realizzati con il coinvolgimento dei soggetti interessati, orientati ai risultati e trasferibili.» (Capitolato tecnico, Primo bando dell'iniziativa Urban Innovative Actions 15/12/2015 – 31/03/2016: 4).

2 | Bologna

Il progetto "S.A.L.U.S. 'W' SPACE – *Sustainable Accessible Livable Usable Social space for intercultural Wellbeing, Welfare and Welcoming*"¹ trae le sue origini da una consultazione pubblica dell'amministrazione bolognese per presentare idee innovative per la città. Una volta selezionate le proposte e conclusa la fase di co-progettazione per allineare le intenzioni dei 17 proponenti², è stata identificata l'area dell'ex clinica privata "Villa Salus" nel Quartiere Savena, con l'idea di riqualificarla interamente al fine di inserire «nel contesto locale un centro di ospitalità, lavoro, welfare interculturale e benessere in senso lato» (Salus Space: il progetto, 2019). Idea che, a causa dei pesanti costi dati dall'adeguamento delle strutture alle attuali normative antisismiche e dallo smaltimento dell'amianto rinvenuto nei solai e nelle tubazioni, è stata abbandonata a favore della demolizione e ricostruzione del corpo di fabbrica principale mantenendo solo l'edificio che un tempo conteneva le camere iperbariche.

Il ritardo derivatone non ha solo comportato lo slittamento del finanziamento europeo, caricando l'amministrazione comunale delle spese sostenute nel primo anno di lavoro, ma ha fornito la possibilità alla

¹ Assegnatario dei fondi relativi al primo bando UIA, 2016, tema affrontato: *Integration of migrants and refugees*.

² Comune di Bologna, Istituto per la ricerca sociale, ASP Città di Bologna, Open Group Società Cooperative Onlus, ICIE Istituto Cooperativo per l'Innovazione, Antoniano Onlus, Cooperative Sociale Camelot, Associazione Cantieri Mettici, Società Dolce, Eta Beta Coop, CIOFS FP Emilia-Romagna, Microfinanza SRL, CEFAL Emilia-Romagna, CSAPSA, ACLI Provinciali Bologna, Università di Bologna, Associazione MondoDonna Onlus.

Città di migliorare il progetto, sfruttando il maggior tempo a disposizione.

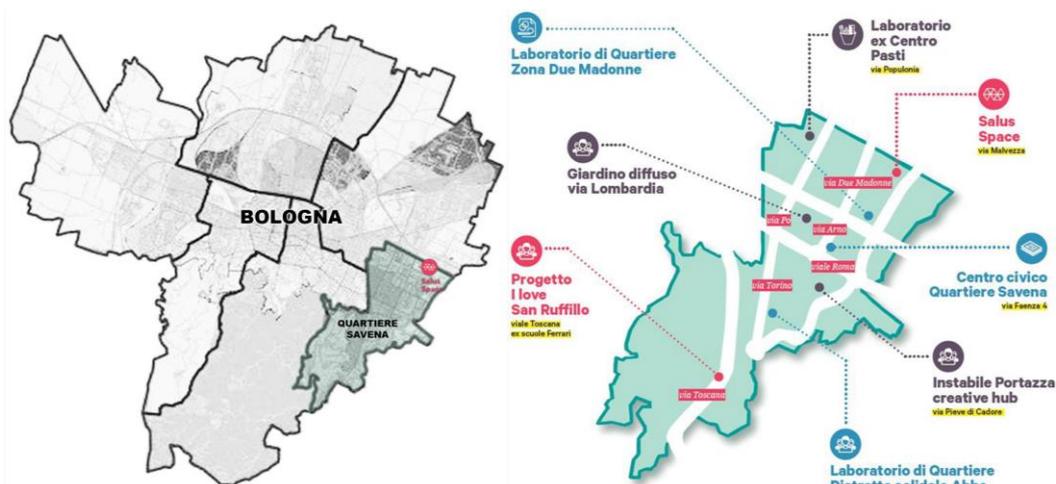


Figura 1 | Il Quartiere Savena e le diverse realtà partecipative al suo interno. Immagine tratta dai pannelli esplicativi per gli incontri di socializzazione. Fonte: Comune di Bologna

Il progetto si colloca all'interno di una cornice più ampia come quella del Quartiere Savena, un'area caratterizzata da una popolazione³ consolidata da anni e socialmente attiva, in cui l'amministrazione comunale e la Fondazione Innovazione Urbana, soggetto di diritto privato fondato dal Comune e Università di Bologna, stanno avviando diversi interventi scaturiti dai "Laboratori di Quartiere"⁴ (Figura 1).

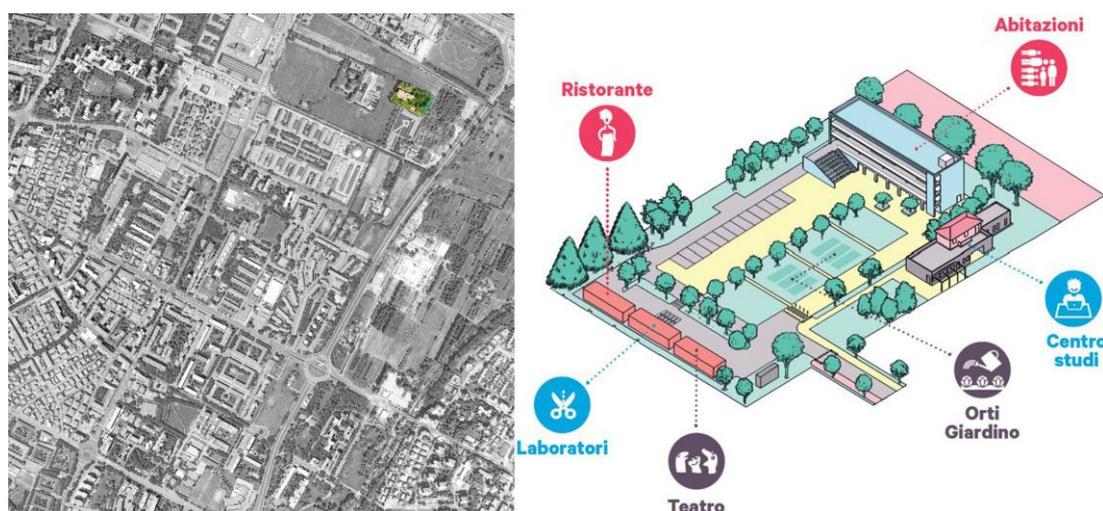


Figura 2 | L'area dell'ex Villa Salus nel Quartiere Savena ed il progetto Salus Space nella fase intermedia. Immagine tratta dai pannelli esplicativi per gli incontri di socializzazione. Fonte: Comune di Bologna

Vista la complessità del cantiere e la necessità di gestire con un approccio olistico le diverse azioni, i partner hanno deciso di affrontare il progetto suddividendolo in tre fasi:

1. Preparazione (Figura 2): in cui si prevede di avviare i cantieri per la realizzazione del nuovo polo che consiste in:
 - 1.1 un edificio di quattro piani fuori terra realizzato mediante l'uso di pannelli lamellari (xlam), che ospiterà un ostello affiancato ad alloggi temporanei per famiglie in transizione abitativa, studenti e immigrati, garantendo una mixité di popolazione (80 persone), con spazi dedicati al cohousing;
 - 1.2 la ristrutturazione dell'edificio delle camere iperbariche, che ospiterà una sala convegni, spazi per il coworking, uffici, spazi per la comunità ed un centro studi;

³ Per approfondimenti si veda <http://statistica.comune.bologna.it/quartieri/savena>

⁴ Per approfondimenti si veda <http://partecipa.comune.bologna.it/laboratori-di-quartiere>

⁵ Basato sull'esperienza di Porto 15. Per approfondimenti si veda: <https://www.porto15.it>

1.3 l'installazione delle strutture temporanee, realizzate con l'utilizzo di container, che ospiteranno il ristorante, laboratori teatrali e associazioni in uno spazio polifunzionale;

1.4 lo spazio aperto nel quale è prevista la realizzazione di un teatro all'aperto, di luoghi dello svago, di orti didattici e di quartiere.

Parallelamente si andranno a svolgere le attività partecipative di progetto all'interno di contenitori esistenti nel Quartiere di Savena, come il centro civico, in modo da consolidare la rete di collaborazione fra gli stakeholder locali e gli attori del territorio. Mediante questa operazione, l'amministrazione vuole rafforzare e dare un luogo ad esperienze come i "Laboratori di Quartiere" previsti dal "Piano per l'innovazione urbana di Bologna"⁶, creando un *Think Tank*, che successivamente troverà la sua sede all'interno del centro studi, dedicato all'approfondimento di modelli partecipativi di welfare, di modelli di governance e di progetti di comunità nella gestione delle aree verdi.

2. Sperimentazione: seguendo le richieste di replicabilità date dal bando UIA, il progetto si trova a confrontarsi con le sfide della sostenibilità economica e della gestione pubblico-privata con un ruolo attivo della comunità locale. Avvenuta la consegna delle opere, si creerà la comunità degli abitanti, stilando una carta dei valori, e si avvieranno le attività nella palazzina storica e all'interno dei fabbricati temporanei.

Questa fase risulta fondamentale per testare e calibrare le attività proposte dalla cittadinanza al fine di raggiungere la sostenibilità delle azioni. Verranno inoltre avviati percorsi formativi e di incubazione di impresa al fine di realizzare un brand di prodotti agricoli legato a Salus Space, che comprenda non solo la loro circolarità (dal campo al ristorante, dal campo alle famiglie), ma anche di vendere prodotti derivati dalla produzione agricola alla città appoggiandosi alle reti di commercio a km0.

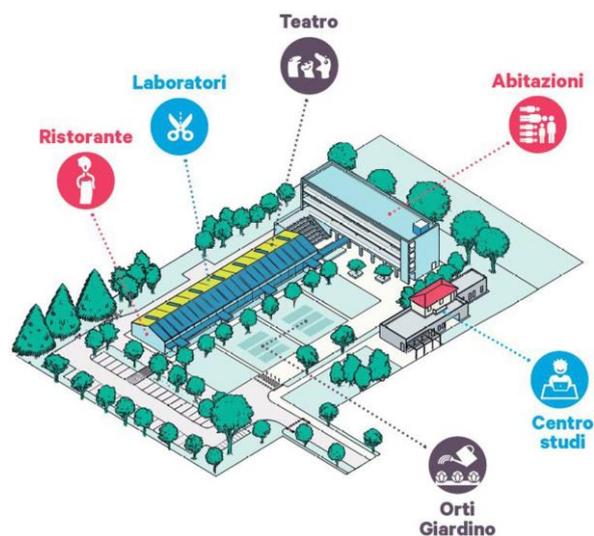


Figura 3 | L'area di Villa Salus una volta terminati tutti i cantieri tratta dai pannelli esplicativi per gli incontri di socializzazione
Fonte: Comune di Bologna

3. Gestione (Figura 3): al fine di creare un centro «di servizi di prossimità con una gestione integrata e multi livello», verranno raccolti i risultati della sperimentazione e si avvierà la gestione vera e propria, che si realizzerà «attraverso una procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento dei servizi». Tale operazione «avrà il suo culmine con l'inaugurazione dell'edificio polifunzionale» (Fase 3: Gestione, 2019) che verrà costruito a carico del comune rimuovendo le strutture temporanee ed ereditando le funzioni di ristorante, laboratori artistici e artigianali, foresteria e teatro.

In questo caso l'azione UIA, oltre a finanziare la riqualificazione dell'area, viene usata dall'amministrazione come piattaforma sperimentale di pratiche⁷ di co-progettazione fra il pubblico, il terzo settore e il privato atte a rafforzare il lavoro realizzato attraverso i "Laboratori di Quartiere" in tutta la città di Bologna.

Questo strumento laboratoriale (Figura 4) consente di gestire le risorse tecniche e finanziarie messe a

⁶ Piano, presentato a dicembre 2016, che accorpa e indirizza gli strumenti progettuali e i programmi di finanziamento verso il 2021.

⁷ Per approfondimenti si veda Salus Space: il progetto (2019).

disposizione dal comune, attraverso processi partecipativi nei quali le idee vengono proposte, valutate e votate online dalla cittadinanza. Le iniziative selezionate vengono poi sviluppate attraverso un processo di coprogettazione a cui partecipano la cittadinanza attiva, i partner e l'amministrazione.

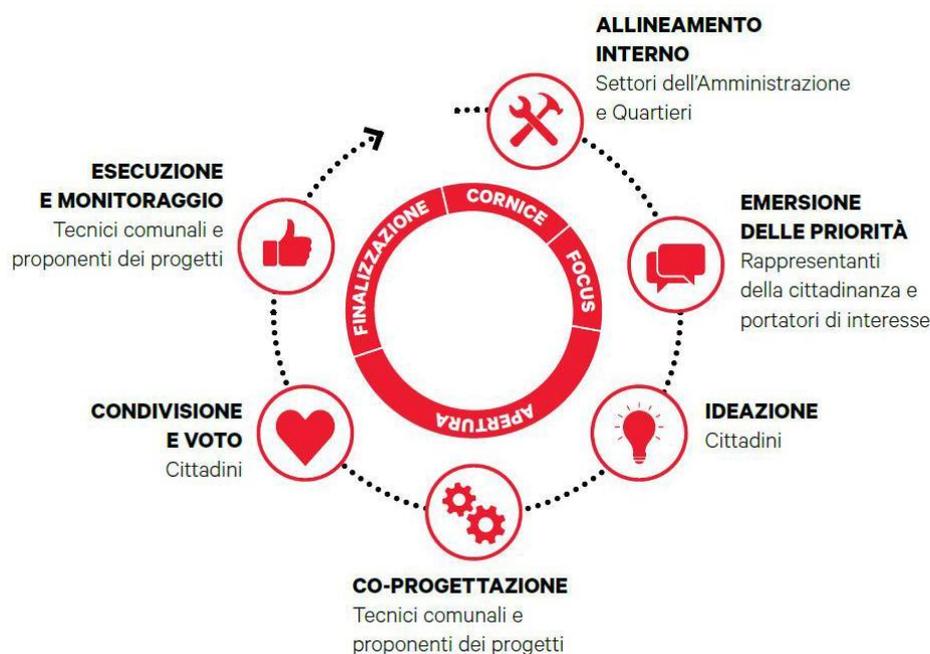


Figura 4 | Il processo dei Laboratori di Quartiere. Fonte: La prossimità dei laboratori di quartiere. Verso il piano innovazione urbana. II volume (2019)

Per sostenere questo processo, in ogni quartiere della città verranno inoltre allestiti un ufficio dedicato alla cittadinanza attiva e un ufficio reti atti a promuovere iniziative di comunità.

3 | Torino

Il progetto Co-City – *The collaborative management of urban commons to counteract poverty and socio-spatial polarisation*⁸ – nasce per finanziare la sperimentazione del “Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazioni per la cura, la gestione condivisa e la rigenerazione dei beni comuni urbani” con l’idea di invertire la spirale negativa che si innesca attorno ai luoghi dimenticati nella città, ben descritta dalla “Teoria delle finestre rotte”(Wilson e Kelling, 1982) di Wilson e Kelling, trasformandola in un circolo virtuoso di presa in carico da parte della cittadinanza attiva.

Per innescare questo cambiamento, i partner di progetto⁹ hanno sviluppato una strategia che accantona il progetto territoriale tradizionale (inteso come disegno della città rivolto a individuare assialità o aree strategiche) a favore di una modalità di lavoro più flessibile, con una distribuzione pulviscolare, attraverso alcune azioni da suddividersi in più fasi, atte a costruire e consolidare il rapporto di fiducia reciproca necessario affinché i progetti presentati vadano a buon fine.

I possibili proponenti di attività di recupero e gestione hanno avuto la possibilità di essere affiancati, fin dalla fase di formulazione della proposta di progetto, dalla “Rete delle Case del Quartiere”, una realtà nata nel 2017 per mettere in collegamento le diverse esperienze¹⁰ presenti nel territorio torinese. Valorizzando così un’infrastruttura socio-culturale consolidata e permettendo la partecipazione ai bandi pubblicati dal comune anche a chi è meno avvezzo a tali procedure.

Bandi che l’amministrazione ha deciso di diluire nel tempo e riguardanti principalmente tre macro tematiche:

- Periferie e progetti urbani (patti A): «progetti di collaborazione complessi attraverso i quali la Città intende promuovere l’avvio di nuovi servizi e attività in edifici in disuso, i quali richiedono interventi di riqualificazione anche ingenti» (A Periferie e culture urbane, 2018);

⁸ Assegnatario dei fondi relativi al primo bando UIA, 2016, tema affrontato: *Urban poverty*.

⁹ Comune di Torino, Università degli Studi di Torino, Fondazione Cascina Roccafranca e ANCI.

¹⁰ Per approfondimenti si veda <http://www.retecasesdelquartiere.org/la-rete-delle-case-del-quartiere-aps/>

- Piattaforme di servizio pubblico sottoutilizzate (patti B): «progetti di collaborazione di complessità medio-alta che riguardano beni destinati a servizi pubblici (scuole, biblioteche, servizi socio-assistenziali, culturali, uffici pubblici, etc.), i quali presentano un potenziale di utilizzo superiore a quello attuale e per i quali la Città potrà mettere a disposizione aree e locali.» (B Piattaforme di servizio pubblico sottoutilizzate, 2018);
- Cura dello spazio pubblico (patti C): «progetti di collaborazione relativamente più semplici il cui scopo è la cura di luoghi e aree verdi, aree pubbliche, aree residuali di proprietà della Città a rischio di abbandono o degrado, al fine di promuoverne un uso condiviso attraverso azioni di riqualificazione, presidio e fruizione pubblica, agricoltura urbana, etc. Le proposte relative a tali progetti potranno riguardare tutto il territorio cittadino.» (C Cura dello spazio pubblico, 2018).

Attualmente la città ha risposto a queste chiamate con 92 proposte, di cui 42 passate alla seconda fase (denominata di co-progettazione) nella quale, attraverso l'applicazione della *Theory of change* (Theory of Change, 2018), i cittadini attivi, l'amministrazione cittadina e le case di quartiere approfondiscono i progetti per individuare sul piano tecnico i contenuti e le condizioni del patto, nonché le modalità di attuazione e gestione dello stesso. Ed è proprio all'interno del processo di co-progettazione che sono emerse le maggiori difficoltà.

In una città come Torino, segnata da profonde cicatrici come il rogo della ThyssenKrup e dagli eventi di piazza S. Carlo e dove il tema della responsabilità è molto sentito, vi è stato un lungo dibattito fra le parti che, grazie anche all'appoggio del gruppo di ricerca giuridica dell'Università di Torino coordinato dal professor Ugo Mattei, ha consentito di definire degli schemi di patti di collaborazione che vanno a disattivare il più possibile le interpretazioni legate alle responsabilità civili, penali e contabili, le quali avrebbero bloccato l'avanzamento dei lavori¹¹.

Questa fase si sta inoltre rivelando fondamentale per il ridimensionamento delle proposte, come ad esempio il caso del "Futurbòita" di via Cumiana 15 (*Figura 5*): unico progetto nell'ambito dei patti A approvato dall'amministrazione, anche a causa delle limitate risorse finanziarie messe a disposizione per questa sperimentazione.



Figura 5 | L'ex edificio Lancia in cui dovrebbe essere ospitato Futurbòita

¹¹ Su questo tema è prevista la pubblicazione, a settembre/ottobre 2019, di un manuale dedicato ai beni comuni urbani da parte del gruppo di ricerca giuridica.

Attraverso “Futurbòita” la cordata di associazioni¹² proponeva la riqualificazione di un edificio industriale ex-Lancia, inserendo nel piano interrato attività legate alla urban-culture e allo sport di strada, adibendo il piano terra a spazi dedicati alle diverse forme di associazionismo presenti nel territorio e installando “scatole funzionali” poste in maniera indipendente all’interno della struttura originaria, in una sorta di “modulo di moduli” capace di cambiare identità lungo l’intero arco della giornata e dell’anno. L’obiettivo di “Futurbòita” si configurava quindi come quello di «dare risposte alle esigenze di partecipazione del territorio, al fine di formare, informare e sperimentare nuove forme di coesione in ambito sociale, culturale e professionale» (Relazione Futurbòita, 2018). Al primo piano era infine prevista la realizzazione di un polo di agricoltura verticale indoor sull’esempio dell’Agriculture urbaine¹³ a Romainville e del Brooklyn Grange¹⁴ a New York.

Grazie al processo di co-progettazione, e al relativo confronto con i tecnici comunali, è stato possibile accertare che, a causa dell’incompatibilità di alcune azioni con le normative antincendio e dei costi eccessivi legati al recupero del corpo di fabbrica, il progetto così come era formulato non poteva funzionare. Attualmente alcune associazioni stanno valutando la possibilità di fare un passo indietro proprio in virtù delle problematiche emerse.

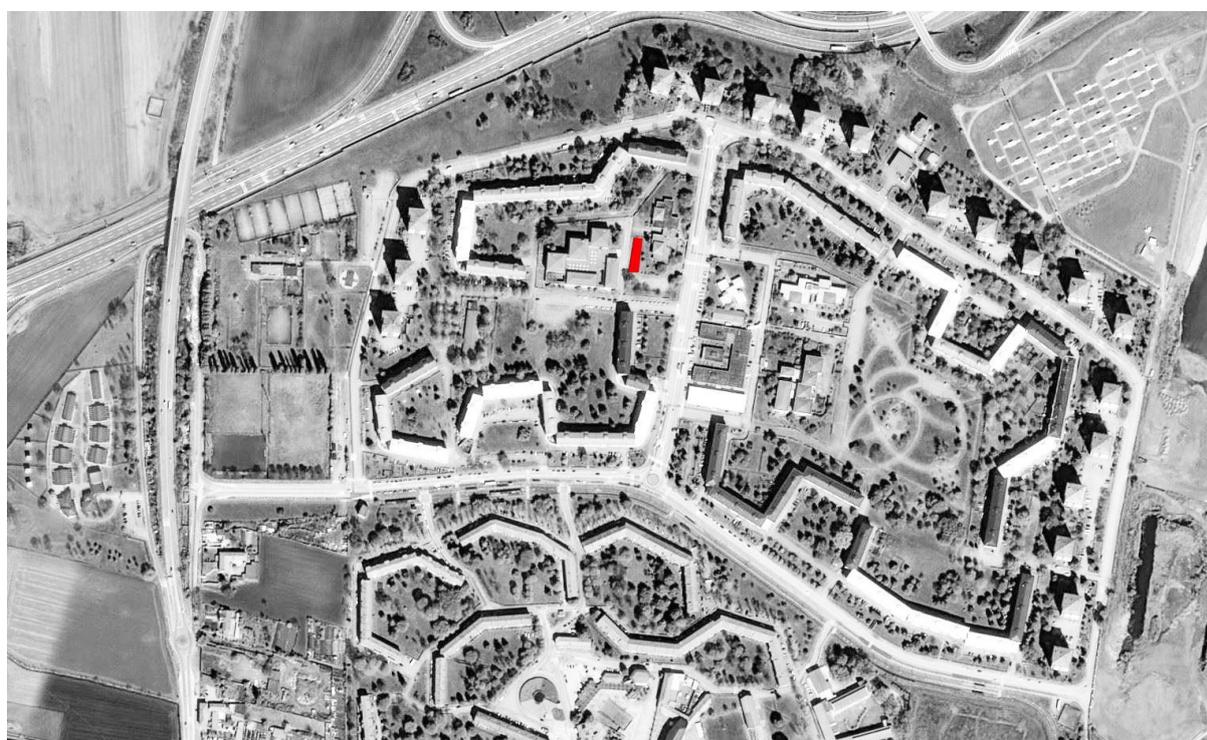


Figura 6 | L'ex mensa nel quartiere di Falchera ospitante il “Falklab alla seconda”

In altri casi la co-progettazione ha portato all’implementazione di progetti, come nel caso di “FalkLab alla seconda”, in cui le 10 associazioni proponenti¹⁵ e le 11 realtà coinvolte¹⁶ si sono rese disponibili per la presa in carico dell’ex mensa del comprensorio scolastico del quartiere di Falchera (Figura 6), al fine di trasformarla in un luogo dedicato ai giovani e alle famiglie. La compresenza di molteplici attività ha richiesto la

¹² Associazione ACMOS, UISP Torino, Longboard Crew Italia, Parkour Torino, Rider’s academy, Skateboarding Torino, Torino sul filo, WE got game, G.sk8, Associazione PIEMONTE CULTURA, AUSER volontariato di Torino, Cooperativa sociale ORSO, Cooperativa sociale ARCOBALENO, Cooperativa sociale NANÀ, HOMERS impresa sociale, Associazione EUFEMIA, Gruppo ARCO, Gruppo informale LUOGHI FAMILIARI, Associazione Culturale BLOOMINGTEAM, Associazione culturale PlaTO.

¹³ Per approfondimenti si veda <http://www.ville-romainville.fr/1076-tour-maraichere.htm>

¹⁴ Per approfondimenti si veda <https://www.brooklyngrangefarm.com/about-brooklyn-grange-1>

¹⁵ Gruppo Giovanile Yepp Falchera, I.C. Leonardo Da Vinci, Biblioteca Civica Don Milani, CISV Solidarietà s.c.s, A.P.S. Comitato per lo Sviluppo della Falchera, A.S.D. Falchera Falklab, Ass. Pequenas Huellas, Ceramista e Arch. Serena Elia, Artista e Arte Terapeuta Roberta Billé, Gruppo Oasi della Donna.

¹⁶ Educativa Territoriale e Servizi Sociali Area Minori, Circostrizione 6, Liberitutti s.c.s, ASD Hong Ha, Vietvodao, ASD L’Olimpo, CPG El Barrio, Ass. Kaleidos, Ass. Mus-eTorino Onlus, Ass. Save the Children, Centro Diurno Disabili Falkabeti e Comunità Disabili del Consorzio Riso, Oratorio San Pio X.

formulazione di uno spazio polifunzionale per cui, nei tavoli di co-progettazione, è stato sviluppato il piano dei lavori e sono state chiarite le modalità di gestione tecnica ed economica, al fine di arrivare, dopo quattro anni (durata del patto di collaborazione approvato con delibera 2019 00390/050), all'autonomia gestionale. La fase successiva alla co-progettazione è la stipula del patto di collaborazione fra le parti proponenti e la circoscrizione in cui si colloca il progetto. Purtroppo, proprio a causa dei rallentamenti descritti in precedenza, non vi sono ancora patti approvati per le sezioni A e C, ma ciò non toglie che sicuramente ve ne saranno in futuro.

4 | Conclusioni

L'analisi dei progetti presentati, e più in generale dei progetti UIA in Europa, ha fatto emergere come vi sia una forte esigenza da parte delle amministrazioni di finanziamenti che consentano una gestione integrata del progetto che coinvolga le diverse realtà del Pubblico, le realtà della cittadinanza attiva e, allo stesso tempo, gli investitori privati. Nel nostro paese, segnato dalla crisi, dalla contrazione e dalla mancanza di un programma di ampio respiro a livello nazionale (Lanzani, 2015), questa necessità risulta ancora più evidente se si considera che il 45% (237 su 525)¹⁷ di proposte presentate nelle prime 3 call sono italiane.

Azioni come UIA offrono sì alle Città di testare nuovi modelli di governance della gestione dello spazio pubblico, favorendo la possibilità di scambio di esperienze fra le diverse città partecipanti e il cambiamento di mentalità nell'operare del Pubblico, ma, visti i tempi ristretti imposti, solo supportando progettualità già avviate.

Il caso torinese è esemplificativo di questa tesi poiché, senza il lavoro svolto dall'amministrazione e iniziato con il programma Urban 2, non ci sarebbero state le condizioni sul territorio per svolgere, nei tempi previsti dal bando, il lavoro di ascolto della Città.

Così come sarebbero mancate le condizioni senza i processi che si stanno attuando con il "Piano per l'Innovazione Urbana di Bologna"¹⁸.

È evidente la necessità di politiche che non siano legate ad azioni emergenziali o a breve termine, ma che siano strutturate all'interno di una agenda nazionale di più ampio respiro, in quanto i risultati di processi così complessi necessitano di tempi adeguati a sedimentarsi e consentire il germogliare di buone pratiche. Dispositivi (Pasqui, 2017: 51-52) come i patti di collaborazione (attualmente sono 191 i comuni italiani che hanno formulato regolamenti per la gestione condivisa dei beni comuni)¹⁹, permettono alle amministrazioni non solo di delegare la manutenzione e la gestione di parti dimenticate della Città, attivando così processi virtuosi anche a livello socio-economico, ma forniscono l'occasione per una lettura differente del territorio, portando a ripensare gli strumenti urbanistici tradizionali, adattandoli alle trasformazioni "informali" della città. Lettura che solo recentemente²⁰ sta trovando il suo spazio nella prassi urbanistica.

Riferimenti bibliografici

Lanzani A. (2015), *Città territorio urbanistica tra crisi e contrazione. Muovere da quel che c'è, ipotizzando radicali modificazioni*, FrancoAngeli, Milano.

Pasqui G. (2017), *Urbanistica oggi. Piccolo lessico critico*, Donzelli Editore, Roma

Sitografia

Capitolato tecnico, Primo bando dell'iniziativa Urban Innovative Actions 15/12/2015 – 31/03/2016, OVH, disponibile su uia-initiative.eu, Call for proposal, Previous calls for Proposals, 1st Call for Proposals (closed)

<https://uia-initiative.eu/en/call-proposals/1st-call-proposals>

Cura dello spazio pubblico (2018) disponibile su Comune, Beni Comuni, Progetto CO-CITY, Avviso per la presentazione delle proposte di collaborazione, C. Cura dello spazio pubblico

http://www.comune.torino.it/benicomuni/co-city/Avviso_pubblico/c_cura_spazio/index.shtml

La prossimità dei Laboratori di Quartiere. Verso il Piano di innovazione urbana, II volume (2019), disponibile su Fondazione Innovazione Urbana, Progetti, Piano innovazione Urbana.

¹⁷ Dati elaborati dai report sui progetti vincitori.

¹⁸ Dalle interviste effettuate è emerso come in entrambe le città l'interscambio collaborativo tra gli uffici della macchina pubblica è una pratica consolidata.

¹⁹ Per approfondimenti si veda: <https://www.labsus.org/i-regolamenti-per-lamministrazione-condivisa-dei-beni-comuni/>

²⁰ Il primo esempio di Regolamento è quello di Bologna approvato nel 2014.

http://www.fondazioneinnovazioneurbana.it/images/Laboratori_di_Quartiere/2019_PIU_Sito.pdf
Pannello illustrativo della fase di Gestione del progetto Salus Space (2019), disponibili su Salus Space, Documenti, Fase di gestione
http://www.saluspace.eu/wp-content/uploads/2019/04/poster3_compressed.pdf
Periferie e culture urbane (2018) disponibile su Comune, Beni Comuni, Progetto CO-CITY, Avviso per la presentazione delle proposte di collaborazione, A. Periferie e culture urbane
http://www.comune.torino.it/benicomuni/co-city/Avviso_pubblico/a_periferie/index.shtml
Piattaforme di servizio pubblico sottoutilizzate (2018) disponibile su Comune, Beni Comuni, Progetto CO-CITY, Avviso per la presentazione delle proposte di collaborazione, B. Piattaforme di servizio pubblico sottoutilizzate
http://www.comune.torino.it/benicomuni/co-city/Avviso_pubblico/b_piattaforme/index.shtml
Relazione Futurbòita (2018) disponibile su Beni comuni urbani a Torino, Progetto Co-City, Co-progettazione, Ambito A, Progetto Futurbòita
<http://www.comune.torino.it/benicomuni/bm~doc/futurboita-proposta-di-collaborazione.pdf>
Relazione FalkLab (2018) disponibile su Beni comuni urbani a Torino, Progetto Co-City, Co-progettazione, Ambito B, FalkLab alla seconda
<http://www.comune.torino.it/benicomuni/bm~doc/co-city-falklab-alla-seconda.pdf>
Salus Space: il progetto (2019) disponibile su Salus Space, Progetto
<http://www.saluspace.eu/il-progetto/>
Theory of Change (2018) disponibile su Beni comuni urbani a Torino, Progetto Co-City, Co-progettazione, Ambito A, Teoria del Cambiamento
http://www.comune.torino.it/benicomuni/bm~doc/cocity_futurbita_toc_risorse_02.pdf
Verso il Piano per l'innovazione urbana di Bologna. Un piano dedicato ai quartieri della città, agli spazi per la comunità e le relazioni tra le persone, (2016), disponibile su Fondazione Innovazione Urbana, Progetti, Piano innovazione Urbana.
http://www.fondazioneinnovazioneurbana.it/images/PON15dicembre2016/Verso_il_Piano_Innovazione-Urbana_DEF.pdf
Wilson, Kelling, (1982) *Broken Windows. The police and neighborhood safety*, disponibile su The Atlantic, Magazine, All issue, 1982, March 1982
<https://www.theatlantic.com/magazine/archive/1982/03/broken-windows/304465/>

Riconoscimenti

Questo articolo è il frutto delle interviste realizzate ad attori chiave nel processo di sviluppo e gestione dei progetti riportati. Essendo azioni in corso di svolgimento i contributi raccolti sono stati fondamentali per riportare informazioni aggiornate e approfondite.

Ringrazio vivamente, per la disponibilità e il tempo dedicatomi:

Rocco Albanese (Università di Torino)

Renato Bergamin (Fondazione Cascina Roccafranca)

Inti Bertocchi (Comune di Bologna)

Giovanni Ferrero (Città di Torino)

La rendita urbana come questione sociale

Barbara Pizzo

Sapienza Università di Roma
Dipartimento di Pianificazione, design, tecnologia dell'architettura
Email: Barbara.pizzo@uniroma1.it

Abstract

A partire da alcune proteste nei confronti dell'intervento pubblico di livello locale, si discutono le ragioni di quella che sembrerebbe una rinuncia all'ottenimento di benefici collettivi, quale una maggiore qualità dello spazio urbano. Rinuncia che appare paradossale, in particolare se - come nei casi che qui brevemente si presentano - si tratta di quartieri popolari, densamente abitati, che hanno sperimentato incuria, abbandono, progressivo impoverimento del patrimonio costruito, condizioni alle quali è proprio con l'intervento pubblico che si propone di dare risposta. Tra le ragioni delle contestazioni, solo raramente emerge in modo esplicito il tema della rendita urbana, ossia degli effetti di incremento di valore che tali interventi inevitabilmente producono, e di come questa sia prodotta, catturata e distribuita - con i relativi impatti e conseguenze. Eppure, è proprio questa la chiave di lettura che sembra più convincente per spiegare l'emergere di interesse da parte di vari attori, inclusa l'amministrazione, su alcune aree e parti specifiche di patrimonio pubblico o collettivo, e quindi anche il motivo profondo dello scontento da parte della cittadinanza - che si manifesta spesso a prescindere dalla qualità dei progetti e della loro realizzazione. Per superare una potenziale *impasse*, quella del 'non-intervento' come soluzione all'emergere di conflitti e alle difficoltà di gestire politicamente le scelte pubbliche, non resta che mettere la questione della rendita tra le variabili progettuali e renderla tema esplicito della discussione pubblica sui progetti di trasformazione, nonché elemento chiave di valutazione dell'operato dell'amministrazione. Questa è la tesi che il contributo si propone di presentare, seppure delineandone solo le principali coordinate.

Parole chiave: urban transformations, planning and policy, urban rent

Trasformazioni urbane: per chi?

Una situazione per molti versi paradossale si sta verificando sempre più frequentemente nelle città: l'esplosione di proteste e il rigetto da parte degli abitanti dei progetti di trasformazione - per ragioni varie, che spesso sembrano toccare solo la superficie del problema che pure percepiscono.

Tali proteste si direbbe esprimano una preferenza per la rinuncia all'ottenimento di benefici collettivi, quali una maggiore qualità dello spazio urbano, sebbene esista una domanda di intervento pubblico sul patrimonio pubblico e collettivo. L'opzione preferibile diventa il 'non intervento', anche quando questo era stato a lungo auspicato, e quando le condizioni materiali e oggettive del contesto lo richiederebbero. Come spiegare e possibilmente risolvere questa aporia?

Tra le ragioni delle proteste e del rigetto degli interventi solo raramente emerge in modo esplicito il tema della rendita urbana, ossia degli effetti in termini di incremento di valore che tali interventi inevitabilmente producono, e di come questa sia prodotta, catturata e distribuita - quindi dei relativi impatti e conseguenze. Invece, è proprio questa la chiave di lettura che sembra più convincente per spiegare la nascita di interesse da parte di vari attori, inclusa l'amministrazione, su alcune aree e parti specifiche di patrimonio pubblico o collettivo, e quindi, conseguentemente, è lì che va ricercato il motivo profondo dell'insoddisfazione della cittadinanza - anche a prescindere dalla qualità dei progetti e della loro realizzazione.

Una varietà di strategie è stata utilizzata per produrre aumento di valore (rendita), nello spazio urbano e in molti altri contesti (MacLeod 2011, Krätke 2014, Halbert & Attuyer 2016, Catney & Henneberry 2016), anche quando tali strategie erano state ideate per obiettivi diversi da quello dell'estrazione di valore (Pizzo 2013). Il meccanismo della rendita urbana è considerato spesso un 'termine noto' e il dibattito (se insorge) resta confinato al meccanismo finanziario, e si concentra meno su chi riesce a catturare l'aumento di valore, e sulla logica del meccanismo.

Mentre invece è imprescindibile interrogarsi sull'intervento pubblico nello spazio pubblico come concausa dell'incremento di disparità e squilibri sociali - quando ci si aspetterebbe il contrario.

Non sorprendentemente, quindi, in alcuni casi recenti il tema della rendita urbana è emerso in modo chiaro, finendo in primo piano - seppure in modo informale e, purtroppo, debolmente efficace.

In sintesi, si attacca l'amministrazione locale (il Municipio, nello specifico), accusandola di utilizzare un intervento pubblico (una pedonalizzazione) con la finalità, molto diversa da quella dichiarata, di incidere sulla rendita di alcuni immobili su cui si concentrerebbero particolari interessi.

Una serie di “effetti perversi” (in realtà è piuttosto difficile definirli come tali) dell’intervento pubblico sul patrimonio pubblico porta ad interrogarsi sulla “questione della rendita urbana” (Ball, 1985), tra forme di regolazione e policy, come fattore determinante per il raggiungimento di condizioni di maggiore equità o, viceversa, di crescenti disuguaglianze, riconoscendo la fondamentale dimensione sociale della rendita, quasi del tutto assente dalla discussione pubblica sulle trasformazioni urbane.

L’ipotesi che si vuole discutere è che l’attenzione per lo spazio pubblico e collettivo e anche l’investimento pubblico sul patrimonio comune non siano di per sé sufficienti a garantire il cambiamento di paradigma (Magnaghi, 2000) che pure si auspica in direzione di una maggiore sostenibilità ed equità, e spesso neppure solo quell’incremento della qualità della vita degli abitanti che giustifica i progetti; e che una chiave di lettura fondamentale per capire il significato reale dei progetti e il loro impatto a livello spaziale e sociale sia (ancora) quella della rendita.

La tesi che si sostiene è che la “questione della rendita urbana” debba essere posta al centro delle discussioni sui progetti di trasformazione, e le modalità, le forme della sua produzione, cattura e distribuzione in quanto nodi chiave per il raggiungimento degli obiettivi pubblici, siano essenziali per una configurazione chiara e trasparente del rapporto tra pubblico e privato.

Più in particolare, per superare una potenziale *impasse*, quella del “non-intervento” come soluzione all’emergere di conflitti e alle difficoltà di gestire politicamente le scelte pubbliche, non resta che mettere la questione della rendita tra le variabili progettuali e renderla tema esplicito della discussione pubblica sui progetti di trasformazione, nonché elemento chiave di valutazione dell’operato dell’amministrazione.

Dal punto di vista sia tecnico che politico, è nel modo di prefigurare e di configurare la relazione tra “patrimonio” e “rendita” che emerge chiaramente la natura dei diversi possibili approcci e strategie di trasformazione – quand’anche apparentemente simili, e il loro reale significato.

Il contributo si struttura sulla base di un pluriennale lavoro critico sulle trasformazioni urbane (Pizzo, 2013; Pizzo e Di Salvo, 2015; Moini e Pizzo, 2017), sulla relativa ricerca empirica (condotta principalmente su casi romani), richiamata per fornire esempi a supporto dell’argomentazione, su una riflessione teorica sul rapporto tra economia (economia politica), pianificazione e territorio – da cui deriva un interesse specifico per il tema della rendita urbana; e su alcuni casi recenti di conflitto su progetti urbani a scala di quartiere, apparentemente “social-oriented”, che hanno portato a proteste e anche ad alcuni (presunti) boicottaggi.

La metodologia è mista: parzialmente on-desk – analisi di testi e fonti giornalistiche, siti web e blog; parzialmente di analisi diretta attraverso ricerca sul campo (sopralluoghi e interviste semi-strutturate svolte anche nel corso dell’attività didattica). I casi sono utilizzati come spunti di riflessione e come esempi, e non sono costruiti come casi di studio in senso proprio.

Un caso?

Negli ultimi mesi si sono verificate, nel solo settore est di Roma (tra i più popolosi e con una percentuale più elevata di edificato di origine spontanea e abusiva), almeno due importanti proteste contro progetti di trasformazione urbana, una delle quali anche accompagnata da episodi di sabotaggio. La peculiarità sta nel fatto che non si tratta di grandi progetti urbani (quale, ad esempio, quello dello Stadio della AS Roma – d’Albergo, Moini & Pizzo 2018a, 2018b) che generano conflitti e proteste per le forti implicazioni di natura politica, economica e urbanistica e che, purtroppo, hanno anche sempre più spesso risvolti di natura giudiziaria, ma di piccoli progetti a scala di quartiere – espressione di quella “micro-progettualità” che viene frequentemente contrapposta ai grandi progetti sopra menzionati, che dovrebbe rispondere ai bisogni concreti e quotidiani della popolazione e quindi, in linea teorica, essere benvenuta. Nello specifico, si tratta di progetti di parziale pedonalizzazione di due assi viari, uno a Centocelle (via dei Castani, nel V Municipio), uno nel quartiere Tuscolano-Don Bosco (via Flavio Stilicone, nel VII Municipio).

Via dei Castani è uno degli assi commerciali principali del quartiere, che connette anche direttamente alcune delle piazze principali e fermate della nuova Metro C.



Figura 1 | Inquadramento degli assi oggetto dei progetti di pedonalizzazione.
Fonte: elaborazione dell'autore sulla base di Google Maps.

Via Flavio Stilicone, è un asse secondario di un quartiere (forse l'unico) dove il PRG vigente aveva previsto "demolizione senza ricostruzione", per la densità edilizia elevatissima e per la mancanza di spazi pubblici e verdi in particolare, con strade strette perennemente invase dalle automobili.

In entrambi i casi si tratta di quartieri popolari, densamente abitati, che hanno (seppure in forme e a livelli diversi) sperimentato incuria, abbandono, progressivo impoverimento del patrimonio costruito e anche (di conseguenza?) un certo indebolimento della struttura sociale, storicamente piuttosto definita e forte.

Nel caso di Centocelle, i lavori per la metro C e l'apertura di tre fermate – preceduti dalla realizzazione del PUP (Piano Urbano dei Parcheggi che nel quartiere aveva previsto alcuni parcheggi interrati sotto le principali piazze), hanno per molti anni sottratto all'uso alcuni tra i principali e maggiormente consolidati luoghi di relazione. A lavori da poco ultimati, si propone una ulteriore trasformazione, apparentemente *social ed environmental-oriented*, che viene invece fortemente criticata dagli abitanti.

Dalle interviste e dalla ricerca sul campo svolta tra l'autunno e la primavera 2019, se emerge la domanda di ulteriori dotazioni e di una riorganizzazione delle infrastrutture (parcheggi, fermate e linee bus, marciapiedi), emerge anche una critica variegata e articolata alle modalità di realizzazione e alle proposte progettuali, ritenute insoddisfacenti (per tante ragioni diverse, non sempre coerenti l'una con l'altra), ma, forse prima di tutto, un fondamentale scetticismo nei confronti dell'operato della pubblica amministrazione (sia a livello comunale che di municipio).

Via Flavio Stilicone presenta alcuni caratteri singolari (in un tratto, un marciapiedi particolarmente ampio, una rarità specialmente nel contesto in cui si trova, alcune alberature con delle sedute, e, già da diversi anni, la presenza di alcuni negozi particolari e molto frequentati, punto di riferimento non solo per il quartiere, in particolare una vecchia e rinomata macelleria con specialità eno-gastronomiche). La parziale pedonalizzazione di un ulteriore tratto poteva essere interpretata come quel "lavorare sull'esistente", anche nel senso dei luoghi spontanei di relazione, sempre auspicato nei progetti urbani.

Invece il progetto è stato fortemente criticato, e i lavori più volte interrotti anche in seguito a forme di boicottaggio tra cui furti di materiale e macchinari.

Il nesso inscindibile patrimonio-rendita

Un tema decisivo all'interno di questo ragionamento è il significato di "patrimonio" pubblico e collettivo nel modo in cui emerge in diversi approcci di politiche urbane e territoriali, evidenziandone il significato tutt'altro che univoco. Il richiamo al buon uso e alla "valorizzazione" (nel significato primario di riconoscimento del valore) del patrimonio di città e territori entra all'interno di una pluralità di discorsi, da parte di soggetti con scale d'azione diverse (es. dalle amministrazioni locali agli organismi internazionali): sostenibilità, risposta alla crisi economica, nuove (diverse) possibilità di sviluppo.

Paradossalmente, concezioni di tipo patrimonialista si ritrovano tanto all'interno della critica al neoliberismo come strategia che usa lo spazio urbano e i territori come "strumento privilegiato" per la sua "ristrutturazione politico-economica" (Brenner & Theodore, 2002a, 2002b), quanto nelle stesse proposte di stampo neoliberista. Infatti, come evidenziava David Harvey già molti anni fa, il mettere al centro obiettivi

di sviluppo locale, anche connessi all'occupazione, basati sulle specificità e qualità locali anche proprio in termini di patrimonio, ha caratterizzato il passaggio dalla concezione manageriale a quella imprenditoriale della governance (Harvey, 1989; Jessop 1997a, 1997b).

È evidente che tali opposte concezioni sottintendono idee di patrimonio diverse, ma è innegabile che ci sia un nesso tra patrimonio e rendita che, se approfondito, sottolinea il paradosso del non-intervento: se intervenire significa incrementare il valore del patrimonio e rischiare che questo incremento non sia equamente distribuito, non intervenire significa rischiare di perdere il patrimonio.

Non-intervento come strategia di difesa: un paradosso

Nel caso di via dei Castani già il PRG vigente riconosceva l'asse come "centralità locale", mentre via Flavio Stilicone non era stata individuata come ambito di intervento né nel PRG, né nelle ulteriori elaborazioni fatte durante la Giunta Marino¹. Entrambi i progetti di pedonalizzazione sono stati presentati come volontà di intervenire sul patrimonio pubblico, incrementando la qualità degli spazi di relazione² e, in qualche modo, come forma di risarcimento per aree semi-periferiche a lungo dimenticate. Gli abitanti non sembrano condividere pienamente.



Figura 2.1, 2.2 | Via dei Castani; Rendering del progetto di pedonalizzazione.
Fonte: Comune di Roma.

Se si domanda delle ragioni delle proteste le risposte sono piuttosto variegata e riguardano: il timore per un peggioramento della mobilità e una ulteriore riduzione dei parcheggi, la pedonalizzazione come scelta contraria agli interessi dei commercianti, i cantieri infiniti, il progetto come non-prioritario se paragonato ad altri problemi e richieste della cittadinanza.

C'è la percezione di un qualche squilibrio del tipo costi-benefici, ma che stenta ad essere espresso compiutamente e non riesce a strutturare la discussione pubblica.

¹ Con Giovanni Caudo Assessore – Si fa riferimento nello specifico alle due Carte dei Valori del Municipio, Obiettivi e Risorse (cf. Carte dei Valori Municipio VII e Municipio V). Per quanto riguarda il Piano Regolatore, il riferimento è la carta n. 18 dell'Elaborato prescrittivo "Sistemi e Regole", scala 1: 10.000. Le decisioni relative agli interventi di cui ci stiamo occupando sono da attribuire all'ulteriore cambiamento di coalizione.

² Nel caso di Via Flavio Stilicone l'immagine che è stata usata è quella di dotare il quartiere di un "salotto urbano".



Figura 3 | Via Flavio Stilicone prima, durante e dopo i lavori.
Fonte: foto dell'autore.

Nel caso di Via dei Castani è stato sottolineato il rischio di “pignetizzazione”, termine coniato per alludere alla particolare declinazione della gentrificazione al vicino quartiere del Pigneto. Nel caso di Via Flavio Stilicone, insieme ad uno degli episodi di boicottaggio è stato lasciato un cartello che spiega le ragioni del no al progetto.

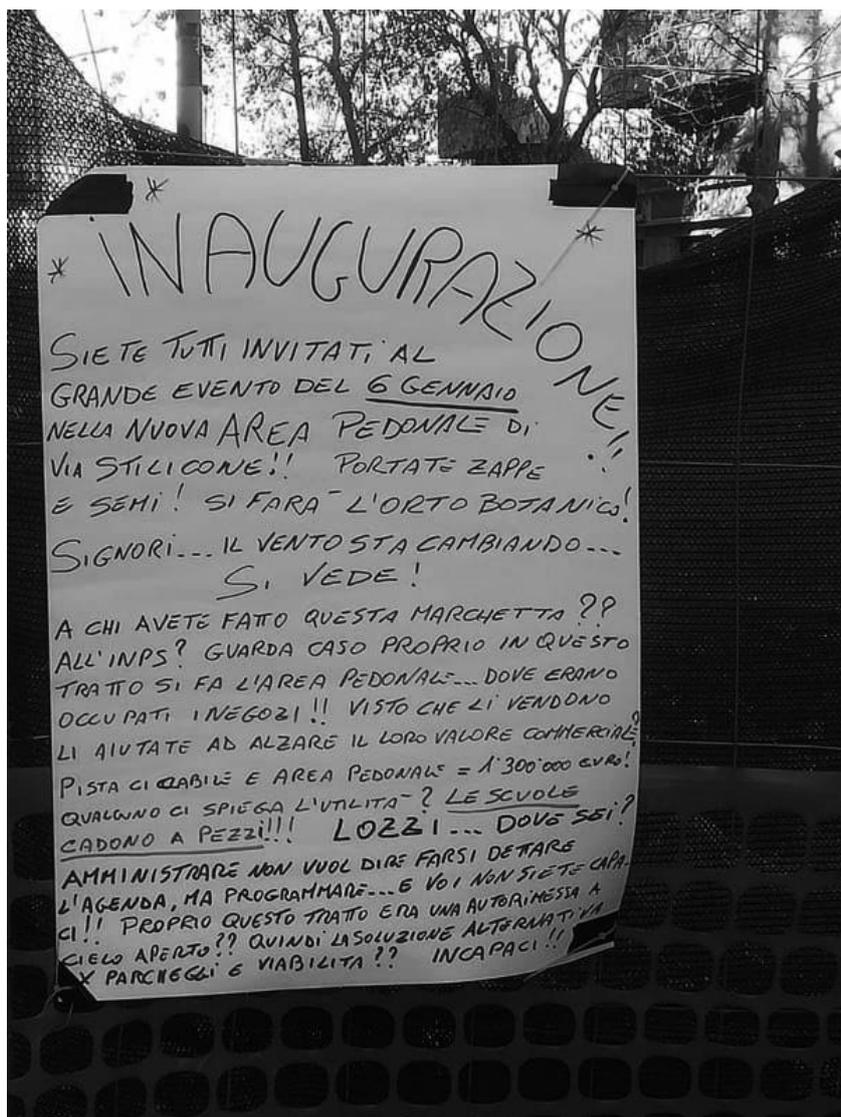


Figura 4 | Il cartello lasciato sulla recinzione del cantiere di Via Flavio Stilicone.
Fonte: foto dell'autore.

In questo caso, il riferimento all'incremento di valore che riguarderebbe alcuni immobili in particolare e l'interpretazione dell'intervento come parte di una strategia per la creazione e la cattura di rendita a vantaggio di pochi sono chiari.

In entrambi i casi, quindi, emerge il timore per gli effetti involontari (se non inattesi) che tali interventi potranno avere sul quartiere. Nel caso di Via Flavio Stilicone³, l'isola pedonale, quando ancora solo annunciata e lontana dall'essere realizzata, è divenuta oggetto degli annunci delle agenzie immobiliari, facendo salire (allineando?) i prezzi di una zona poco appetibile (affacci tutt'altro che piacevoli, molto rumorosa, piena di traffico, impossibile trovare un parcheggio e neppure un posto auto a pagamento, nessuna area verde). Con l'eccezione del cartello lasciato sul cantiere, nella discussione pubblica sul progetto a stento si trovano riferimenti a questo argomento. Ma è possibile che la soluzione debba essere il non-intervento? Che si debba temere e quindi contrastare ogni azione sul patrimonio costruito per i suoi possibili effetti involontari e/o per l'incapacità di gestirne l'impatto? Questo esito paradossale si potrebbe evitare se la rendita fosse parte (e non secondaria) delle variabili di progetto, e argomento esplicito del processo decisionale.

³ Nel caso di Via dei Castani l'apertura delle nuove fermate della metro C e la realizzazione dei parcheggi interrati, che avevano già portato ad un ridisegno delle piazze principali, rende meno immediata, quindi, la relazione tra effetti sulla rendita e progetto di pedonalizzazione.

La rendita come questione sociale

Al contrario, nella definizione dei progetti di trasformazione e nella discussione che questi determinano, la rendita nei rarissimi casi in cui è menzionata è considerata qualcosa di “separato” e “disconnesso” (Haila, 1990). Quasi mai la rendita urbana è trattata come questione sociale, mentre invece nasce e si configura esattamente come tale.

Infatti, in un saggio di circa 30 anni fa, Hanna Haila⁴ (1990), sottolineando la “natura” sociale della rendita e la sua incomprensibile “separazione” e “disconnessione” dai temi sociali, osservava:

«Quite paradoxically, the inception of these debates has always been closely connected with urgent social issues. David Ricardo's theory had its origin in the controversy over the corn duty at the beginning of the last century. Henry George's prescriptions emanated from the acute social problems prevalent at the end of the 19th century. In the USA, the disintegration of the so-called “suburban compromise” revived the discussion on rent in the 1960s (Edel et al, 1984: p. 310). And in the 1970s, the rapid increase of land and housing prices inspired an extensive study of rent theory» (Haila, 1990: 275).

In diverse recenti iniziative dedicate alla sua sfortunata proposta di legge, è stato più volte ricordato l'approccio “non ideologico” ma piuttosto ‘pragmatico’ di Fiorentino Sullo, che decise di attaccare la rendita (fondiaria, in quel caso), dopo aver capito la sua straordinaria incidenza sul costo degli alloggi - ancora una volta evidenziandone il significato sociale, quindi. La rendita (la gestione della rendita) segna la differenza tra diminuzione o incremento delle disuguaglianze, a partire dall'accesso alla casa.

Così come (non) viene regolata, la rendita urbana contribuisce alla formazione e alla perpetuazione di condizioni di disuguaglianza; le politiche non sembrano orientate a redistribuire i vantaggi ottenuti dagli aumenti di rendita, si arriva quindi al paradosso che ogni iniziativa che potrebbe migliorare gli ambienti di vita (anche e specialmente in contesti popolari) viene percepita come minaccia (ad esempio quello di gentrificazione di cui si denunciano però più spesso gli esiti socio-culturali, quali ad esempio la perdita di identità dei luoghi, che non quelli socio-economici⁵). La politica non ha mai seriamente considerato di attuare delle politiche redistributive esplicitando la dimensione del *rent gap* nei processi di trasformazione, non tanto perché gli interessi dei *rentier* sono dominanti, ma perché nella variante ‘urbanistica’ della neoliberalizzazione (Pizzo, 2015) si è scambiato il profitto dell'imprenditore con la rendita, più spesso derivata da comportamenti di tipo speculativo e sorprendentemente vicina alla finanziarizzazione dell'economia. Inoltre, nel caso di Roma, una serie di processi ha fatto sì che la cattura privata della rendita fosse percepita come un meccanismo “naturale” (Pizzo, Di Salvo, 2015) da una gran parte della popolazione divenuta proprietaria, quand'anche di un immobile abusivo. Questa, dunque, più facilmente sarebbe portata a schierarsi contro qualsiasi misura per redistribuire e pubblicizzare la rendita – nient'affatto compresa nel suo significato sociale.

Riferimenti bibliografici

- Ball M. (1985), “The urban rent question”, in *Environment and Planning A*, 17(4), 503-525.
- Brenner N., Theodore N. (2002a), “Cities and the geographies of ‘actually existing neoliberalism’”, in *Antipode*, 34(3), 349-379.
- Brenner N., Theodore N. (2002b), “Preface: From the “new localism” to the spaces of neoliberalism”, in *Antipode*, 34(3), 341-347.
- Catney P., Henneberry J. M. (2016), “Public entrepreneurship and the politics of regeneration in multi-level governance”, in *Environment and Planning C: Government and Policy*, 34(7), 1324-1343.
- d'Albergo E., Moini G., Pizzo B. (2018a), “Il negoziato sullo stadio della AS Roma: elementi di discontinuità nel regime urbano”, in Coppola A., Punziano G. (eds.), *Roma in Transizione. Governo, strategie, metabolismi e quadri di vita di una metropoli*, Roma-Milano: Planum Publisher, pp. 183-193.
- d'Albergo E., Moini G., Pizzo B. (2018b). “Olimpiadi e stadio nell'agenda urbana: continuità e cambiamenti nel ruolo della politica nei processi economici”, in E. d'Albergo e D. De Leo (eds.), *Politiche urbane per Roma. Le sfide di una Capitale debole*, Roma: Sapienza Università Editrice, pp. 231-244.
- Haila A. (1990), “The theory of land rent at the crossroads”, in *Environment and Planning D: Society and Space*, 8(3), 275-296.
- Halbert L., Attuyer K., et al. (2016), “Financialisation and the production of urban space”, *Urban Studies* (Special Issue) 53 (7).

⁴ Tra i pochissimi ad occuparsi di rendita urbana “ininterrottamente” (mentre nella letteratura si riscontra un significativo ‘vuoto’ tra la fine degli anni '80, e la fine degli anni 2000, con l'esplosione della crisi).

⁵ In sostanza ci si sofferma sulle sovrastrutture senza considerare (o sottostimando) le componenti strutturali dei processi.

- Harvey D. (1989), "From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism", *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, 71(1), 3-17.
- Jessop B. (1997a), "The entrepreneurial city: re-imagining localities, redesigning economic governance, or restructuring capital", in *Transforming cities: Contested governance and new spatial divisions*, 46, 28-41.
- Jessop B. (1997b), "A neo-Gramscian approach to the regulation of urban regimes: accumulation strategies, hegemonic projects, and governance", in Lauria M. (ed.), *Reconstructing urban regime theory*, London: Sage, pp. 51-73.
- Krätke S. (2014), "Cities in Contemporary Capitalism", in *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(5), pp. 1660-1677.
- Mac Leod G. (2011), "Urban Politics Reconsidered. Growth Machine to Post-democratic City?", in *Urban Studies* 48 (12), pp. 2629-2660.
- Magnaghi A. (2000), *Il progetto locale*, Torino: Bollati.
- Moini G., Pizzo B. (2017), "Riding roughshod over People. Reading Politics, Economy and Civil Society in Metropolization. A case study in Rome", in T. Reilly (ed.), *The governance of Local Communities. Global perspectives and Challenges*, New York: Nova Publ.
- Pizzo B. (2013), "Property rights and property wrongs. Il patrimonio pubblico e collettivo tra privatizzazione e riappropriazione. Riflessioni intorno ad alcune ipotesi di trasformazione di aree pubbliche o collettive a Roma", Atti della XVI Conferenza SIU, *Planum. The journal of Urbanism*.
- Pizzo B., Di Salvo G. (2015), "Il nodo della rendita immobiliare", in E. d'Albergo, G. Moini, *Il regime dell'urbe. Politica, economia potere a Roma*, Roma: Carocci, pp. 82-97.
- Pizzo B. (2015b), "Fuoco incrociato sul planning", in Moini G. (ed.), *Neoliberismi e azione pubblica. Il caso italiano*. Roma: Ediesse.

Il diritto di restare: come ripensare i sistemi di welfare e l'accessibilità a partire dalle aree interne dell'Italia meridionale

Valeria Volpe

Università IUAV di Venezia
PhD Architettura, città e design Curriculum Urbanistica
Cotutela: Université Paris Nanterre
Email: volpe.valeria91@gmail.com
Tel: 3929496775

Abstract

Questo contributo propone una riflessione sul ruolo che l'indagine di tipo qualitativo, incentrata sulla ricerca sul campo, può apportare al dibattito sui sistemi di welfare e sulle condizioni di accessibilità. In particolare, si propone di mettere in discussione i dati quantitativi con cui solitamente si descrive il grado di accessibilità di un territorio. Ciò è possibile tramite un'analisi incentrata sull'osservazione diretta e sull'interazione prolungata, con un contesto specifico quale quello delle aree interne¹ dell'Italia meridionale. Questi territori, seppur con caratteristiche specifiche a seconda del contesto geografico, mostrano oggi gli effetti di lunghi processi di marginalizzazione e di acutizzazione delle disuguaglianze territoriali, derivate dalla polarizzazione dell'offerta di servizi e dalla concentrazione del capitale economico e umano all'interno dei principali centri urbani e metropolitani. Le aree appenniniche dell'Italia meridionale rappresentano da questo punto di vista un caso emblematico poiché racchiudono una doppia marginalità: da un lato quella propria delle aree rurali, montane e, più in generale, "interne" (Agenzia per la Coesione Territoriale, 2014), dall'altra quella derivante dal divario mai colmato tra nord e sud del Paese (Bevilacqua, 2005).

L'ipotesi che si intende sostenere è quindi che il ripensamento dei sistemi di welfare e delle condizioni di accessibilità sia oggi condizione necessaria ma non sufficiente per ripristinare, in questi territori, i «diritti essenziali di cittadinanza» (Carrosio, 2016), ovvero per re-istituire quello che Vito Teti interpreta come "diritto di restare" (Teti, 2018).

Parole chiave: social exclusion/integration, fragile territories, rural areas

1 | Osservare l'Italia profonda oggi

Affrontare la questione delle politiche di welfare e delle disuguaglianze a partire da quelle aree considerate come marginali all'interno del contesto italiano - poiché lontane dai principali centri urbani e produttivi - significa tentare di sovvertire la visione urbano-centrica, frutto dei processi di globalizzazione, per far emergere nuove contraddizioni e conflitti che nei suddetti territori assumono un carattere radicale. D'altronde, dopo una lunga stagione di disinvestimento strategico, politico e culturale (Carrosio, 2019), il tema delle aree interne sta tornando rapidamente ad essere centrale nel dibattito scientifico così come nell'agenda politica e strategica nazionale, regionale e locale. Di certo ruolo fondamentale rispetto al reinserimento del tema tra le priorità per il Paese va attribuito alla Strategia Nazionale delle Aree Interne (SNAI) che, avviata da Fabrizio Barca² e da un team dell'Agenzia della Coesione Territoriale nel 2012, ha dato il via ad una serie di interventi specifici, finalizzati all'inversione del trend demografico negativo di quei comuni classificati come intermedi, periferici o ultra-periferici³. A Partire da questo input, un numero sempre più consistente di studi, report e indagini sono stati condotti attorno al tema dello spopolamento, dell'abbandono e della perdita di capitale umano all'interno di tali territori (Giua e Sonzongo, 2019). Questa produzione, estremamente ampia e differenziata dal punto di vista disciplinare e metodologico, ha spesso prodotto delle letture quantitative del fenomeno, incentrate su dati demografici, indicatori statistici e di

¹ Con il termine Aree Interne, si fa riferimento alla definizione fornita nei documenti di avvio della Strategia Nazionale delle Aree Interne.

² Dal 2009, ancora prima dell'avvio ufficiale della SNAI, si avvia una stagione di riforma delle politiche di coesione territoriale che rimette al centro il ruolo del territorio e del locale. Si fa riferimento in particolar modo alla pubblicazione della *Agenda per la Riforma della Politica di Coesione. Una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere alle sfide e alle aspettative dell'Unione Europea*, documento noto come *Rapporto Barca*, pubblicato nell'aprile del 2009 su richiesta di Danuta Hubner, Commissario europeo alla politica regionale, da Fabrizio Barca.

³ I comuni italiani sono stati suddivisi, in occasione dell'avvio della SNAI in base a indicatori di distanza. "La mappatura finale risulta quindi principalmente influenzata da due fattori: i criteri con cui selezionare i centri di offerta di servizi e la scelta delle soglie di distanza per misurare il grado di perifericità delle diverse aree. A tale proposito, la classificazione dei comuni è stata ottenuta sulla base di un indicatore di accessibilità calcolato in termini di minuti di percorrenza rispetto al polo più prossimo." (dal sito dell'Agenzia della coesione territoriale: http://old2018.agenziacoesione.gov.it/it/arint/Cosa_sono/index.html).

distanza: un ritratto di un'Italia divisa, ancora una volta, tra zone urbane e aree interne, ma anche tra nord e sud, tra zone montane e costiere. Emergono dunque molteplici «Italie» (Curci e Lanzani, 2018), difficili da classificare e da far rientrare in categorie definite poiché estremamente disomogenee, non solo dal punto di vista geografico, ma anche sociale ed economico. Va inoltre considerato che queste aree, oggi coscienti della fase di transizione demografica ed economica che le coinvolge, sono oggi impegnate in una costante operazione di ridefinizione caratterizzata dalla ricerca di una nuova vocazione.

Sentiamo sempre più parlare di territori fragili (Carrosio, 2013), di margine, di aree periferiche, definizioni che cercano di sintetizzare e di tenere assieme una serie di contesti accomunati da processi ormai cronici di spopolamento, di sottrazione di servizi, di aggravamento delle condizioni di accessibilità fisica e virtuale e di crescenti rischi ambientali e idrogeologici. Nonostante ciò, questi luoghi continuano ad essere serbatoio di risorse e potenzialità, luoghi in cui gli abitanti hanno sviluppato forme di resistenza, tattiche per cercare di contrastare le difficoltà dovute alla crescente marginalizzazione.

È a partire da questi «ruses et detournement» (de Certeau, 1990) che occorre tornare ad occuparsi di margine e a interrogarsi su cosa voglia dire, oggi, abitare i luoghi dello spopolamento. Puntare l'attenzione su questi ultimi, anche in occasione della riflessione sull'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, diviene allora l'occasione per individuare nuovi sistemi di gestione del welfare e per valutare l'impatto di soluzioni innovative atte a migliorare l'accessibilità e l'inclusione sociale.

2 | Il ruolo dell'analisi qualitativa nella ridefinizione dei sistemi di welfare

Questo contributo propone di indagare un'ipotesi di tipo metodologico che mette al centro il valore che l'analisi di tipo qualitativo può avere nella ridefinizione del ruolo dei sistemi di welfare all'interno di aree colpite da processi di marginalizzazione ormai consolidati.

Il presupposto di partenza è che il welfare state, entrato in crisi in seguito a diversi cambiamenti che hanno caratterizzato l'Italia, e più in generale i paesi europei⁴, necessiti oggi un ripensamento radicale. È difatti auspicabile che esso diventi strumento di emancipazione piuttosto che di protezione per gli individui, specialmente in contesti diversi dai grandi agglomerati urbani. È proprio all'interno di questi contesti che si possono leggere oggi in forma acuitizzata alcuni degli elementi che hanno messo in crisi il sistema di welfare: il trend demografico negativo, il costante aumento della popolazione anziana e della popolazione non attiva, le difficoltà di accesso ai servizi di base e l'inasprimento delle disuguaglianze sociali. Occorre sottolineare che, in un contesto come quello delle aree interne dell'Italia meridionale, ovvero «l'Italia dell'osso» - come metaforicamente definita da Manlio Rossi-Doria (Rossi-Doria, 1958) -, gli strumenti di welfare potrebbero assumere un ruolo indispensabile nel ristabilire le condizioni di accessibilità e inclusività. In questo modo diventerebbe possibile ripristinare quello che l'antropologo Vito Teti definisce come «diritto di restare»⁵, ovvero la libertà/possibilità che ogni essere umano dovrebbe avere di scegliere dove svilupparsi e sviluppare i propri progetti. Tale libertà - rientrando nei principi definiti come fondamentali dalla Costituzione Italiana⁶, così come negli obiettivi dell'Agenda 2030 dello Sviluppo Sostenibile, seppur diversamente definita - è stata fortemente minata, all'interno delle aree marginali, dall'aumentare delle disuguaglianze territoriali. I processi di modernizzazione e di globalizzazione hanno infatti provocato una progressiva concentrazione dei servizi di base, delle opportunità lavorative e del capitale economico all'interno dei principali centri urbani e metropolitani, provocando così una forte riduzione della centralità e dell'attrattività - troppo spesso assimilata alla competitività produttiva - dell'Italia rurale e montana.

Tenendo conto delle caratteristiche specifiche dei singoli contesti, come sostiene Giovanni Carrosio oggi i sistemi di welfare, intesi in una logica di investimento sociale, possono contribuire ad attivare e abilitare i cittadini. In altri termini, essi possono «fornire le risorse necessarie per esercitare una cittadinanza piena e padroneggiare la propria vita» (Carrosio, 2016).

Per operare in questa direzione occorre tuttavia ripartire da una comprensione qualitativa di quegli elementi che «ostacolano» l'esercizio di una cittadinanza piena all'interno di determinati contesti. Si propone quindi di ripartire da un concetto apparentemente semplice: quello dell'abitare. Esso va inteso non esclusivamente

⁴ Si rimanda in particolare al capitolo «Le tre crisi» all'interno di *I margini al centro. L'Italia delle aree interne tra fragilità e innovazione* (di Giovanni Carrosio, 2019, Donzelli editore), il quale riporta diversi contributi che sostengono come i sistemi tradizionali di welfare sono entrati in crisi in funzione di mutamenti socio-economici in atto nel contesto europeo.

⁵ Si rimanda all'articolo pubblicato il 30 settembre 2018 sul Corriere della Calabria dall'antropologo Vito Teti, intitolato *Riabitare i paesi. Un manifesto per i borghi in abbandono e in via di spopolamento*. L'articolo ripropone in maniera sintetica concetti che Teti espone in diverse opere e articoli precedenti.

⁶ Art. 3 della Costituzione italiana: «Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

come avere dimora o risiedere ma come l'insieme delle interazioni tra l'uomo e il territorio (Besse, 2013). In quest'ottica, chiedersi cosa significhi nel quotidiano "abitare lo spopolamento", significa osservare i processi di appropriazione spazio-temporale (Pereira, 2012) che gli abitanti hanno messo in atto all'interno delle aree interne. Si può far ad esempio riferimento alle forme di pendolarismo che permettono di rimanere nel paese a patto di compiere uno spostamento quotidiano centrifugo diretto verso il polo urbano prossimo al fine di raggiungere non solo il posto di lavoro, ma anche i servizi, alcuni commerci e i luoghi ricreativi; ancora si pensi al ruolo che le reti familiari si trovano spesso a svolgere al fine di sopperire alla mancanza di servizi quali l'assistenza agli anziani o gli asili nido.

È solo nell'osservazione diretta e prolungata delle pratiche⁷ che caratterizzano il quotidiano degli abitanti all'interno del loro *milieu* che è possibile comprendere realmente questo tipo di dinamiche e portare avanti un ragionamento circa gli strumenti necessari a rompere l'isolamento (fattore non poco influente nel processo di spopolamento) e a ridare progressivamente rilevanza e dignità a questi territori.

3 | L'approccio metodologico

Indicatori statistici, indici demografici e di distanza sono stati i dati maggiormente utilizzati dalla comunità scientifica e dai pianificatori fino a pochi anni fa per descrivere il fenomeno di decrescita demografica che coinvolge oggi le zone interne dell'Italia e per definire una lettura relativa al "grado di perifericità"⁸ relativo ai singoli comuni interessati. Questo tipo di analisi rischia, però, di assecondare nel tempo la visione urbano-centrica o una sorta di metrofilia (De Rossi 2018), che ha conferito indirettamente a tutto ciò che non è "centro" un ruolo di marginalità, contribuendo, così, ad una progressiva perdita di autonomia di questi luoghi.

La fase di transizione demografica ed economica che molti dei territori Italiani, specialmente quelli lontani dai processi di urbanizzazione massiva, si trovano ad affrontare, rende estremamente necessaria un'analisi territoriale minuta che possa produrre una lettura specifica dei singoli territori, pur tenendo come sfondo il contesto generale.

La ricerca si avvale quindi di un approccio multidisciplinare che utilizza in parallelo gli strumenti propri dell'analisi urbanistica e quelli della ricerca antropologica, prendendo in prestito da tale disciplina il metodo etnografico (de Sardan, 1995).

Presupposto fondamentale è stata la scelta di un caso studio da osservare per periodi prolungati - la prima fase di *terrain*, attualmente in corso, ha una durata di circa 6 mesi⁹ - al fine di creare un'interazione costante con i luoghi e soprattutto con la comunità locale. Essere sul campo significa poter osservare "dall'interno" (Cellamare, 2009) i processi in atto e unire all'osservazione spaziale, una lettura delle temporalità e delle dinamiche sociali che caratterizzano il contesto di riferimento. Inoltre attraverso "l'insistenza" (de Biase, 2013) sul campo è possibile portare avanti un lavoro di osservazione partecipante¹⁰ e di monitoraggio delle pratiche quotidiane degli abitanti e delle politiche che a livello locale si stanno mettendo in atto.

Interviste non-direttive e semi-direttive, biografie familiari e personali hanno inoltre permesso di arricchire la lettura dei dati quantitativi riguardanti i flussi di emigrazione e il cambiamento della composizione del paese. Seguendo tavoli tematici, riunioni aperte agli abitanti e altre attività quotidiane dell'amministrazioni locali è stato possibile grazie all'interlocuzione costante con i principali attori locali quali ad esempio le associazioni locali e le cooperative che operano da tempo nel territorio portando avanti azioni atte al miglioramento delle condizioni di inclusione. È proprio dall'interpolazione di dati quantitativi e dati qualitativi raccolti attraverso l'interazione reiterata con il contesto scelto che è possibile individuare quegli elementi che nel tempo hanno contribuito ad ampliare sempre più il divario esistente tra aree interne e poli urbani e a far emergere delle piste possibili per riabilitare la comunità stabile.

⁷ L'utilizzo del termine "pratiche" rimanda in particolar modo agli studi e le ricerche condotte dal laboratorio di ricerca LAA-Laboratoire Architecture et anthropologie di Parigi del quale chi scrive fa parte. In particolare, si rimanda al lavoro di ricerca condotto da Alessia de Biase, Piero Zanini e altri membri del laboratorio attorno al tema delle pratiques habitantes Per approfondimenti si veda: <https://www.laa.archi.fr/>

⁸ Si fa riferimento alla definizione di grado di perifericità riportato in: Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance, 2013, documento tecnico collegato alla Bozza di accordo di partenariato.

⁹ La riflessione proposta in quest'occasione va vista come parte di un lavoro di ricerca più ampio portato avanti nel quadro di un dottorato di ricerca (Università IUAV di Venezia in cotutela con Université Paris Nanterre) in corso attorno al tema dell'abitare lo spopolamento. Essendo al primo anno di dottorato, la ricerca è nella sua fase iniziale e mostra in questa fase delle questioni aperte più che degli esiti finali.

¹⁰ Con osservazione partecipante si fa riferimento alla tecnica di ricerca sul campo, teorizzata dalla scuola di Chicago, utilizzata spesso negli studi antropologici che permette di studiare, in immersione totale, un determinato contesto. Tale metodologia di indagine prevede dei periodi molto estesi di indagine sul campo indispensabili per far sì che il ricercatore diventi progressivamente parte del contesto analizzato e assuma un ruolo all'interno della comunità.

4 | Il comune pugliese di Biccari come caso studio

Al fine di condurre un'analisi di tipo qualitativo, si propone di osservare come caso studio il Comune di Biccari. Censito come comune intermedio dall'Agenzia della Coesione Territoriale, il Comune di Biccari fa parte dei 29 comuni dei Monti Dauni, scelti come area pilota della SNAI¹¹.

Nonostante la sua collocazione in posizione non estremamente periferica rispetto ai centri maggiori di Lucera e Foggia¹², il comune di Biccari mostra oggi un elevato tasso di spopolamento e un indice di vecchiaia piuttosto elevato, dati classici della contrazione e del processo di marginalizzazione. Evidenti fenomeni di abbandono del patrimonio edilizio, di una parte delle terre coltivate adiacenti al centro abitato e, ancora, la progressiva diminuzione dei servizi di base e la chiusura di una grande percentuale di attività commerciali e artigianali che nel tempo hanno caratterizzato il territorio comunale, vanno letti in relazione alla curva demografica costantemente negativa a partire dal 1951¹³. Particolarmente segnante per l'evoluzione del comune è l'esperienza dell'Industria Resine Biccari (IRB), impiantata negli anni '70 nel territorio Bicarese come compensazione delle trivellazioni per gli idrocarburi attivate sul territorio. Nel 2007 la chiusura dell'IRB, che per decenni aveva dato lavoro a circa 100-150 dipendenti della zona, ha inevitabilmente provocato un boom di partenze e un vuoto decisamente influente nell'economia interna del paese.

Incrociare dati demografici, processi di trasformazione e pratiche dell'abitare a una scala relativamente piccola, ci permette di rivelare aspetti estremamente interessanti al fine di individuare quei fattori che rappresentano un limite rispetto alle esigenze degli abitanti stabili. Come anticipato nella descrizione della metodologia di ricerca, l'indagine di campo prolungata e l'osservazione partecipata di un contesto spazialmente definito permette, inoltre, di osservare "dall'interno" le sperimentazioni in atto a livello comunale, volte a ridurre le disuguaglianze sociali, economiche e territoriali. Nel caso del comune di Biccari, particolare attenzione viene rivolta alle attività gestite dalla Cooperativa di Comunità¹⁴. Tale esperienza, avviata nel 2017 con lo scopo di «valorizzare le competenze della popolazione residente del Comune di Biccari, le tradizioni culturali e le risorse territoriali, persegue lo scopo di soddisfare i bisogni della comunità locale, migliorarne la qualità sociale ed economica della vita ...»¹⁵. Alla cooperativa, che oggi conta circa duecento soci attivi, sono stati affidate diverse attività, dalla gestione di progetti di sviluppo turistico fino alla riattivazione e alla gestione di alcuni servizi alla cittadinanza quali ad esempio la ludoteca.

Obiettivo della municipalità è, quindi, quella di poter progressivamente affidare ai cittadini la gestione di altri servizi come l'assistenza domiciliare per rispondere all'aumento della popolazione anziana dettata dalla ricomposizione demografica in corso. L'esperienza della Cooperativa di Comunità risulta inoltre interessante poiché mostra una sinergia efficace tra l'amministrazione comunale e i suoi cittadini, dando possibilità a questi ultimi non solo di colmare alcune mancanze del paese, ma anche di trovare un luogo di lavoro all'interno del territorio stesso. Oltre che l'attenzione verso i singoli progetti proposti, questa esperienza può rivelarsi utile quindi in quanto forma di gestione alternativa e virtuosa, in una realtà assai particolare come quella di un comune in contrazione con una popolazione ben al disotto dei 3000 abitanti.

Il Comune fa parte della rete dei Borghi Autentici d'Italia, attiva dal 2015 sull'intero territorio nazionale. Il tema del welfare rientra nella programmazione e nelle linee guida di tale associazione, la quale ha avviato una Scuola di Buone Pratiche che nel marzo 2019 ha convocato un incontro con gli amministratori locali dei diversi Borghi autentici dal tema: «Laboratori di comunità, nuove esperienze di welfare».

Nonostante la Cooperativa e i Laboratori di Comunità siano esperienze relativamente giovani nel territorio, l'analisi e il monitoraggio di questo tipo di esperienze può essere considerato uno degli elementi fondamentali per ripensare quelle che sono oggi le esigenze e i tentativi di innovazione per questi territori.

5 | Conclusioni e questioni aperte

Seppur ancora incompleta, la prima fase di ricerca sul campo ci mostra il progressivo emergere di una serie di elementi sui quali ricalibrare il ruolo da conferire oggi ai sistemi di welfare e alle politiche atte al contrasto delle disuguaglianze sociali. Le letture prettamente quantitative, calibrate ad una scala territoriale troppo ampia, non permetterebbero di dare la giusta rilevanza alle micro-pratiche che nei singoli contesti locali

¹¹ L'area dei Monti Dauni viene selezionata come area pilota SNAI per la regione Puglia con Delibera di Giunta Regionale n. 870/2015. Il processo è quindi iniziato nel 2015 ed è giunto a dicembre 2017 all'approvazione della strategia d'area.

¹² Il comune di Biccari dista 20km dal Comune di Lucera e 32km dal Comune di Foggia. Risulta collegato quotidianamente ai due comuni attraverso un servizio di bus delle Ferrovie del Gargano. Da classificazione SNAI risulta perimetrato come comune intermedio.

¹³ Il Comune di Biccari conta al 2018 una popolazione residente di 2 760 abitanti mentre nel 1951, momento di picco massimo, la sua popolazione era di 5 466 abitanti.

¹⁴ Si rimanda al sito della Cooperativa di Comunità per un approfondimento sulle azioni portate avanti e sulla struttura organizzativa: Per approfondimenti si veda: <http://www.coopbiccari.it/>.

¹⁵ Da "Statuto Coop Comunità Biccari" redatto e approvato il 7 giugno 2017.

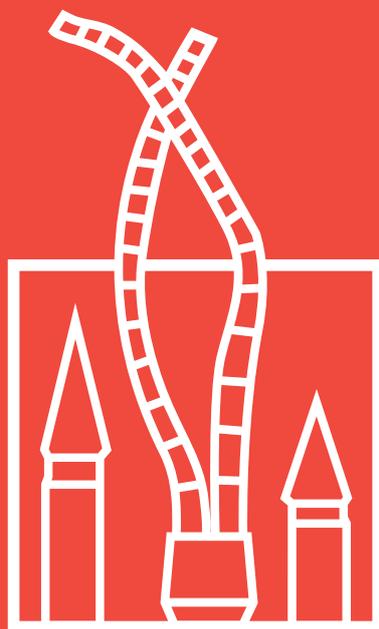
testimoniano i processi di adattamento che gli abitanti hanno sviluppato nel tempo. Questi adattamenti sono evidenti sia a livello di pratiche individuali dei singoli abitanti o dei gruppi familiari¹⁶, sia a livello collettivo, come nel caso delle azioni portate avanti dalla Cooperativa di Comunità. Partire da un caso specifico quale quello di un singolo Comune, per poi riuscire ad elaborare una riflessione più generale, può innanzitutto diventare uno strumento di decostruzione di quelle che sono le «immagini implicite» (De Rossi, 2018), quei luoghi comuni consolidati che hanno cristallizzato questi territori per decenni. Occorre pensare, di conseguenza, che una reinterpretazione dei sistemi di welfare possa giocare un ruolo decisivo in quella che è una delle maggiori sfide contemporanee: ridurre le disuguaglianze territoriali e rimuovere le barriere che non permettono al singolo cittadino –ben diverso dall’utente- di svilupparsi e portare avanti il proprio progetto di vita a prescindere dal luogo geografico in cui sceglie di risiedere. Riuscire a superare la visione stereotipata di aree marginali che necessitano esclusivamente di forme diffuse di assistenzialismo permetterebbe infatti alle comunità locali e alle amministrazioni di emanciparsi e portare avanti delle vere e proprie sperimentazioni in campi diversi. È tuttavia giusto sottolineare che questo non può significare affidare esclusivamente all’azione degli attori locali e della cittadinanza attiva la ricerca delle soluzioni relative ai consistenti problemi legati alle disuguaglianze territoriali. Nonostante l’Italia mostri oggi una serie di pratiche di questo tipo a livello locale, resta necessario comprendere in che modo mettere a sistema tali esperienze e come normalarle a livello nazionale in modo da preservare la specificità delle singole iniziative e allo stesso tempo offrire agli amministratori locali strumenti e linee guida per indirizzare le azioni.

Riferimenti bibliografici

- Agenzia per la Coesione Territoriale (2014), *Strategia nazionale per le aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*, Documento tecnico collegato alla bozza di Accordo di Partenariato trasmessa alla CE il 9 dicembre 2013.
- Althabe G. (1990), “Ethnologie du contemporain et enquete de terrain”, *Terrain revue d’ethnologie de l’Europe*, n°4.
- Arminio F. (2013), *Geografia commossa dell’Italia Interna*, Bruno Mondadori, Milano.
- Barca F. (2009), *An Agenda for a reformed Cohesion Policy*, Commissione Europea, Brussels.
- Barca F. Casavola P. Lucatelli S. (2014), “Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance”, in *Materiali UVAl-Documenti*, Vol.31.
- Berque A. de Biase e Ph. Bonnin (a cura di, 2012), *Donner lieu au monde: la poétique de l’habiter*. Actes du colloque de Cerisy-la-Salle, Edition Donner Lieu, Parigi.
- Besse J.M. (2013), *Habiter. Un monde à mon image*, Flammarion, Parigi.
- Bevilacqua P. (2005), *Breve storia dell’Italia meridionale. Dall’Ottocento a oggi*, Virgolette di Donzelli Editore, Roma.
- Borlini B. Memo F. (2009) “Ripensare l’accessibilità urbana”, Paper nell’ambito del progetto *La diffusione delle innovazioni nel sistema delle amministrazioni locali di Cittalia fondazione anzi ricerche*, n°2.
- Carrosio G. (2013), “Le aree fragili come laboratorio per l’alternativa”, in *Ecologiapolitica*, 9 luglio. Consultabile: <http://www.ecologiapolitica.org/wordpress/?p=128>.
- Carrosio G. (2016), “L’innovazione che viene dalla periferia: welfare e Strategia Nazionale Aree Interne”, in *Agriregionieuropa*, anno 12 n°45.
- Carrosio G. (2019), *I margini al centro. L’Italia delle aree interne tra fragilità e innovazione*, Donzelli Editore, Roma.
- Cellamare C. (2018), “Pratiche dell’abitare. Una rassegna di metodologie innovative nella ricerca urbanistica”, in *Etnografia e Ricerca Qualitativa*, vol. 2, p. 306-3016.
- Curci F., Lanzani A. (2018), “Le Italie in contrazione, tra crisi e opportunità” in *Riabitare l’Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Progetti Donzelli di Donzelli Editore, Roma.
- De Biase A. (2013), “Insistance urbaine: Ou comment aller à la rencontre des impondérables de la vie authentique”, in *ReDOBORA* n°12.
- De Biase A. Zanini P. (a cura di, 2018), *Atlas#1 Verona: Esplorazioni temporali di un quartiere*, Editions LaaRecherches, Parigi.
- De Certeau M. (1990), *L’invention du quotidien*, Collection Folio essais, Gallimard, Parigi.
- De Rossi A. (a cura di, 2018), *Riabitare l’Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Progetti Donzelli di Donzelli Editore, Roma.
- De Sardan J-P. O. (1995), “La politique du terrain”, in *Enquête* n°1, disponibile online dal 10 luglio 2013.

¹⁶ Si pensi ai fenomeni di pendolarismo quotidiano necessari a sopperire alla mancanza di servizi indispensabili, alla necessità di raggiungere posti di lavoro distanti ma anche alla mobilitazione delle reti familiari per quanto riguarda l’assistenza ad anziani e bambini spesso non garantita.

- Giua M. Sonzogno G. V. (2019), “Effetti della co-progettazione degli interventi nella Strategia Nazionale Aree Interne”, in *Agriregionieuropa* anno 15 n°56.
- Harvey D. (2004), *La crisi della modernità*, Il Saggiatore, Milano.
- Pereira D. (2012), “Le corps, instrument et matrice poétique de l’habiter”, in Berque, A de Biase et Ph. Bonnin (a cura di) *Donner lieu au monde: la poétique de l’habiter. Actes du colloque de Cerisy-la-Salle*, E. Donner Lieu, Parigi.
- Portelli A. (1985), *Biografia di una città. Storia e racconto: Terni 1830-1985*, Giulio Einaudi Editore, Torino.
- Rossi-Doria M. (1958), *Dieci anni di politica agraria*, Laterza, Bari.
- Teti V. (2017), *Quel che resta. L’Italia dei paesi, tra abbandoni e ritorni*, Donzelli Editore, Roma.
- Teti V. (2018), “Riabitare i paesi. Un manifesto per i borghi in abbandono e in via di spopolamento”, in *Corriere della Calabria* online, 30 settembre, <https://www.corrieredellacalabria.it/contributi/item/158682-riabitare-i-paesi-un-manifesto-per-i-borghi-in-abbandono-e-in-via-di-spopolamento/>.



© Copyright 2020

 **Planum Publisher**

Roma-Milano

ISBN 9788899237219

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