

08

Servizi, dotazioni territoriali, welfare e cambiamenti sociodemografici

A CURA DI MASSIMO BRICOCOLI E MICHÈLE PEZZAGNO



Società Italiana
degli Urbanisti



PLANUM PUBLISHER | www.planum.net

Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti
ISBN 978-88-99237-62-2

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



Volume pubblicato digitalmente nel mese di maggio 2024
Pubblicazione disponibile su www.planum.net |
Planum Publisher | Roma-Milano

08

Servizi, dotazioni territoriali, welfare e cambiamenti sociodemografici

A CURA DI MASSIMO BRICCOLI E MICHÈLE PEZZAGNO

ATTI DELLA XXV CONFERENZA NAZIONALE SIU
SOCIETÀ ITALIANA DEGLI URBANISTI
TRANSIZIONI, GIUSTIZIA SPAZIALE E PROGETTO DI TERRITORIO
CAGLIARI, 15-16 GIUGNO 2023

IN COLLABORAZIONE CON

Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura - DICAAR
Università degli Studi di Cagliari

COMITATO SCIENTIFICO

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

COMITATO SCIENTIFICO LOCALE E ORGANIZZATORE

Ginevra Balletto, Michele Campagna, Anna Maria Colavitti, Giulia Desogus,
Alessio Floris, Chiara Garau, Federica Isola, Mara Ladu, Sabrina Lai, Federica
Leone, Giampiero Lombardini, Martina Marras, Paola Pittaluga, Rossana
Pittau, Sergio Serra, Martina Sinatra, Corrado Zoppi.

SEGRETERIA ORGANIZZATIVA

Società esterna Betools srl
siu2023@betools.it

SEGRETERIA SIU

Giulia Amadasi - DASTU Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

PUBBLICAZIONE ATTI

Redazione Planum Publisher
Cecilia Maria Saibene, Teresa di Muccio

Il volume presenta i contenuti della Sessione 08:

“Servizi, dotazioni territoriali, welfare e cambiamenti sociodemografici”

Chair: Massimo Bricocoli

Co-Chair: Michèle Pezzagno

Discussant: Valeria Monno, Stefano Munarin, Camilla Perrone,
Angela Santangelo

Ogni paper può essere citato come parte di:

Bricocoli M., Pezzagno M. (a cura di, 2024), *Servizi, dotazioni territoriali,
welfare e cambiamenti sociodemografici, Atti della XXV Conferenza
Nazionale SIU “Transizioni, giustizia spaziale e progetto di territorio”,
Cagliari, 15-16 giugno 2023*, vol. 08, Planum Publisher e Società Italiana degli
Urbanisti, Roma-Milano.

10 MASSIMO BRICCOLI, MICHÈLE PEZZAGNO

Servizi, dotazioni territoriali, welfare e cambiamenti sociodemografici

Politiche per la casa e diritto all'abitare. Esperienze, bisogni emergenti e questioni di fondo

17 FRANCESCA PIA ANACLERIO, LAURA ARIOLA, GIULIA SPADAFINA, MARIA ELEONORA VILLASMUNTA

Ripensare gli interventi di città pubblica. Il caso di Foggia

25 MARIELLA ANNESE

La questione abitativa. Un aggiornamento del concetto di disagio

32 CARLA BARBANTI

Community Organizing come garanzia per un welfare abitativo inclusivo: il caso della città di Boston

38 CHIARA BELINGARDI

La questione della casa e il nodo della violenza di genere

44 EMANUELE BELOTTI, MASSIMO BRICCOLI

Quartieri pubblici in crisi. Dove finiscono le politiche della casa e iniziano quelle di welfare, il caso dei Community Manager di ALER a Milano

52 FRANCESCO CAMPAGNARI

Tra l'utilità sociale e gli utili. L'azione urbana e la trasformazione del patrimonio immobiliare delle Fondazioni di Origine Bancaria

57 NADIA CARUSO

La questione abitativa a Torino: tra crisi e innovazione nel terzo settore

63 GAETANA DEL GIUDICE

La casa come asset finanziario. Le geografie della piattaforma digitale Airbnb da una prospettiva di giustizia spaziale

71 FRANCESCO LO PICCOLO, VINCENZO TODARO, SALVATORE SIRINGO

Insediamenti migranti informali: il ruolo delle istituzioni pubbliche tra diritto all'abitare, "abusivismo di necessità" e diritto di proprietà

76 GIOVANNA MANGIALARDI, NICOLA MARTINELLI, ANGELICA TRIGGIANO

Le residenze universitarie nei processi di rigenerazione urbana

-
- 85 ERICA MANGIONE
L'abitare per studenti come infrastruttura sociale. Caratteri e criticità del caso torinese
- 89 CRISTINA MATTIUCCI, MARINA VOLPE
Come abiti? Un'indagine nel patrimonio di edilizia residenziale pubblica a Napoli per comprendere i bisogni emergenti
- 94 RINALDO PETRACCA, FLAVIA RIZZUTO, FRANCESCO MONTILLO
Enclave Tor Bella Monaca. Spunti per nuovi approcci di cambiamento nelle periferie
- 100 MADDALENA ROSSI, GIULIA FIORENTINI
Abitare il Territorio Per una filiera dell'abitare sociale in Valdera: un processo di ricerca – azione per l'innovazione delle politiche abitative
- 107 LAURA SAIJA, GIULIA LI DESTRI NICOSIA
Un'applicazione del concetto di Pensiero Istituyente al dibattito sulla casa: il caso studio di Catania
- 112 ANGELA SANTANGELO, ALESSANDRO BOZZETTI, ELISA CONTICELLI, NICOLA DE LUIGI, SIMONA TONDELLI
Le condizioni abitative studentesche nella città universitaria come opportunità di rigenerazione. Il caso di Bologna
- 118 FERDINANDO TRAPANI
Rigenerazione urbana e dignità abitativa. Il progetto Capacity a Messina
- Salute, condizioni di fragilità e servizi di comunità**
- 125 BARBARA BADIANI, DANIELA DE LEO
Prevent Together: la salute nel progetto urbano
- 132 CECILIA DI MARCO
Pianificare le città promuovendo la salute dei cittadini. Il caso di Barton Park
- 137 CAROLINA GIAIMO, GIULIO GABRIELE PANTALONI, VALERIA VITULANO
Ripensare l'offerta di servizi per un rinnovato welfare socio-ambientale. Il caso del nuovo Prg di Brandizzo (To)
- 144 MARIA FEDERICA PALESTINO, WALTER MOLINARO
Fragilità urbane ed *experimental governance*. Cantieri di terapia socio-sanitaria come occasione di cura per lo spazio pubblico di Napoli
-

-
- 150 CAMILLA PERRONE, MADDALENA ROSSI
La cura come chance per una nuova coabitazione tra carcere e città. Il progetto ICARE nelle carceri fiorentine
- 156 GIUSEPPE RAINIERI, ANNA RICHIEDEI, MICHELE PEZZAGNO
Interdisciplinarietà per progettare comunità inclusive: studio di caso in Provincia di Brescia
- 162 ALICE RANZINI
Il vuoto abitato. La tensione tra urbanistica e welfare nella gestione delle politiche di riqualificazione urbana di contesti marginali
- 167 ANTONELLA SARLO
Le sfide per un *ageing in place* di qualità. Percorsi di innovazione sociale nelle città europee

Spazi e servizi educativi oggi

- 174 CATERINA BARIOGLIO, DANIELE CAMPOBENEDETTO
La densità di occupazione degli edifici scolastici come driver per la rigenerazione in Piemonte
- 181 MARTINA BOVO, CRISTINA RENZONI, PAOLA SAVOLDI
Verso i Poli per l'Infanzia: il contributo conoscitivo e metodologico di una mappatura dei servizi 0-6 a Milano
- 188 ETTORE DONADONI, CRISTIANA MATTIOLI, CRISTINA RENZONI
I divari territoriali attraverso l'infrastruttura educativa del Paese. Verso un atlante operativo per l'Italia di Mezzo
- 198 MARIA RITA GISOTTI, BENEDETTA MASIANI
Spazi aperti scolastici e *just transition*: il caso del progetto FIABA "Firenze impara ad abitare con gli adolescenti"
- 204 ENI NURIHANA
Il ruolo dello spazio pubblico sul senso d'appartenenza delle seconde generazioni di migranti
- 208 ELISA PISELLI, MAURO BAIONI
2+2=5. Beni pubblici, progetti socioculturali e potenziale generativo dell'infrastruttura culturale di prossimità nelle periferie romane
-

217 CRISTINA RENZONI, FEDERICA ROTONDO, PAOLA SAVOLDI
La città educante a Bergamo. Tra piano dei servizi e piano sperimentale degli usi scolastici

226 VALENTINA ROSSELLA ZUCCA
Ragazzi madre. Interazioni tra scuola e territorio, coinvolgere i più giovani nell'immaginazione e trasformazione dello spazio pubblico

Servizi e dotazioni territoriali

233 FLAVIA ALBANESE, GIOVANNA MARCONI
Migranti e accesso alla casa: sfide e pratiche innovative in Veneto

240 FEDERICA CICALESSE, MICHELE GRIMALDI, ISIDORO FASOLINO
Indicatori per la misura dell'efficienza insediativa relativa a dotazioni urbane innovative

245 MAURO FONTANA
BEST PAPER Immaginare spazialmente il welfare metromontano: il caso di Saluzzo e delle Terre del Monviso

253 FABIO LANDOLFO, SOFIA MORICONI
Le eccedenze urbane del welfare. Tre storie a confronto nella città di Napoli

258 ELENA MARCHIGIANI, MICHELE GAMMINO, ANDREA PERAZ
Governare d'area vasta e reti dei servizi fondamentali in Friuli Venezia Giulia

269 MARTA MORACCI, FEDERICA MORRA
Territori in trasformazione e comunità adattive: progetti di rigenerazione sostenibili e inclusivi per Bella Farnia

275 DOROTEA OTTAVIANI, ELISA CONTICELLI, CECILIA BISCARINI
Illuminazione e salute: uno studio comparativo dei Lighting Masterplans. Temi ricorrenti e approcci condivisi

281 VIVIANA PAPPALARDO, DANIELE LA ROSA, PAOLO LA GRECA
Analisi e mitigazione del rischio alluvione per una pianificazione urbanistica più equa

290 NAOMI PEDRI STOCCO, SILVIA SIVO
Energie giovanili e spazi pubblici per il welfare territoriale: l'esperienza di Luoghi Comuni

296 MARIA SIMIOLI

L'informalità come struttura d'azione nel progetto dei paesaggi dell'abusivismo

303 EMANUELE SOMMARIVA, NICOLA VALENTINO CANESSA

Bicycle Infrascapes. La mobilità ciclabile come occasione di rigenerazione urbana e progetto dello spazio pubblico

Servizi, dotazioni territoriali, welfare e cambiamenti sociodemografici

1 | Urbanistica, domanda sociale, bisogni e servizi: tempi e scale

In una fase di transizione rilevante come quella odierna, i modi in cui il progetto di territorio concorre (o meno) a rinnovare o istituire dotazioni e infrastrutture e servizi alla popolazione, a regolare condizioni di giustizia spaziale, dipendono fortemente dalle relazioni con altri campi di politiche e di azione pubblica. In particolare, la sessione ha raccolto contributi orientati a trattare il terreno in cui l'urbanistica si intreccia con l'insieme di politiche di welfare, che più direttamente insistono sulle persone. La relazione tra urbanistica e politiche di welfare è stata messa a tema evidenziando come a fronte dei tempi lunghi, dell'inerzia al cambiamento delle trasformazioni che interessano il territorio, il patrimonio e le infrastrutture fisiche, diversamente i processi di trasformazione sociali e demografici sono caratterizzati da intensità e grande rapidità. Se c'è un interesse precipuo di un trespassing nella direzione del campo di analisi e di disegno delle politiche sociali e dell'organizzazione dei servizi di welfare, è proprio nel misurarsi con la "presa diretta" che in quel campo di azione istituzioni, attori delle politiche e operatori hanno sulla variazione rapida, urgente, contingente della domanda sociale e dei bisogni. Guardare al campo del welfare locale dalla postazione dell'urbanistica evidenzia dunque innanzitutto uno scarto: approntare risposte spaziali a una nuova domanda sociale o, ancor più a bisogni sociali insorgenti e non ancora conclamati, richiede di fare i conti con il patrimonio materiale esistente, con la sua trasformazione, con la definizione di piani, programmi, progetti la cui attuazione si misura su tempi medio lunghi. I tempi della transizione sono tempi in cui si misura una crescente articolazione della domanda, l'emergere di nuovi bisogni e la pressione verso una riorganizzazione dei servizi. Sono tutte sollecitazioni importanti per il governo del territorio, le politiche urbane e la progettazione urbanistica in un tempo segnato non più da una fase espansiva e di crescita - in cui determinare il fabbisogno di servizi e dotazioni -, ma dalla necessità di rigenerare il patrimonio esistente rinnovando il ruolo che lo spazio (privato, pubblico/ ad uso collettivo) può giocare contribuendo anche a realizzare misure di protezione e inclusione sociale. I cambiamenti sociodemografici, sulla base dei quali si costruiscono politiche e si assegnano risorse per il welfare locale, hanno effetti importanti sulla distribuzione della popolazione (invecchiamento della popolazione, dinamiche migratorie, nuove forme di mobilità delle persone); sul ruolo, disegno e organizzazione dei servizi alla persona; sulle dotazioni, gli spazi e le infrastrutture pubbliche per il welfare; sul ritorno - con tratti diversificati e critici - della questione

abitativa. È di grande rilievo considerare i modi in cui l'azione urbanistica si misura con la riduzione delle diseguaglianze e le condizioni che possono contribuire a interventi in grado di intervenire con valenza redistributiva per il miglioramento della qualità della vita, con riferimento a contesti territoriali differenti e all'integrazione di servizi ed infrastrutture che rispondano alle esigenze delle comunità insediate.

Il profilo dei contributi ha consentito di focalizzare l'attenzione su alcuni campi di azione pubblica più definiti e al contempo di focalizzarsi sulle prospettive di attività di ricerca di interesse che risultano di frontiera rispetto alla necessità di approfondire in modo adeguato fattori e condizioni che in altri campi di politiche hanno implicazioni di rilievo sul piano più propriamente urbanistico.

La declinazione locale del welfare, le iniziative locali forti del contributo del terzo settore, possono produrre effetti rilevanti e risultati di interesse ma la scalabilità delle esperienze risulta una condizione fondamentale per garantire processi di apprendimento istituzionale che siano segnati da estensività e generalizzazioni dei dispositivi in grado di superare i valichi della contingenza. A fronte di esplorazioni di ricerca contestualizzate e focalizzate su contesti prettamente locali, emerge la rilevanza di estendere e sviluppare prospettive di ricerca che abbiano una dimensione consistente, una articolazione collettiva in grado di contemplare competenze disciplinari differenti e che possano articolarsi sul territorio nazionale. Da questo punto di vista, un dato emerso nella discussione a valle delle presentazioni è la ridotta propensione alla comparazione e all'esplorazione di contesti internazionali (sia nell'ambito della letteratura che di casi e pratiche di ricerca).

Nelle note che seguono riportiamo in sintesi alcuni tratti di rilievo dei contributi presentati e discussi con il supporto e la competenza dei discussants invitati: Valeria Monno, Stefano Munarin, Camilla Perrone e Angela Santangelo.

2 | La Questione abitativa

La continuità di azione, di innovazione gestionale (quando non trasformativo) sul patrimonio di edilizia residenziale pubblica emerge come fondamentale, per una risposta più appropriata a bisogni e domande contemporanei. E però emerge al contempo come anche laddove, il patrimonio e la gestione sono pubblici, la carenza di una base informativa è un dato strutturale che limita enormemente le possibilità di ricerca e azione. Molte ricerche presentate lamentano l'assenza di basi informative pubbliche, di dati che in altri paesi europei sono generalmente disponibili e che sono considerati essenziali per supportare l'analisi e il disegno di politiche abitative. Sul mercato della casa si affollano attori che producono dati e analisi segnati dalla natura commerciale, con effetti distorsivi sul dibattito pubblico, specie per la diffusione operata dai media. Amministrazioni comunali e media fanno ricorso in modo sistematico ai dati raccolti sui portali di intermediazione immobiliare. In questo senso, il

dibattito è fortemente segnato da narrazioni e retoriche che trovano difficile contrasto in un quadro sistematico e comprensivo di informazioni e questo vincola anche i margini di negoziazione che il pubblico ha con il privato. Il confronto con altri paesi e, in particolare con quelli del nord Europa, segna un ritardo molto rilevante nella predisposizione di basi informative a supporto delle amministrazioni pubbliche, delle organizzazioni sociali, della ricerca. L'assenza di basi informative è tanto più in evidenza nelle ricerche che mettono sotto osservazione situazioni in cui l'azione pubblica è alle prese con contesti in cui le pratiche abitative si dispiegano in modo informale, sia come esperienze abitative o di residenzialità temporanea in condizioni di forte precarietà sia come pratiche di locazione temporanea supportate dall'economia delle piattaforme, in forte diffusione specie nei contesti a vocazione turistica (consolidata o esito di recenti dinamiche). L'esplorazione di nuove modalità di indagine, di reperimento di dati su condizioni e pratiche abitative costituisce di per sé un terreno di interesse in cui il contributo delle ricerche sociali è di rilievo nel lavoro sul campo.

D'altra parte, proprio la natura (residuale e orientata alla proprietà individuale) delle politiche della casa in Italia ha segnato fortemente un contesto in cui gli housing studies sostanzialmente non esistono e in cui la ricerca in materia di politiche della casa è fortemente frammentata e ha prospettive sempre di breve respiro.

A fronte di consistenti risorse pubbliche destinate a progetti di intervento in ambito urbano, si rileva una sostanziale assenza di investimenti destinati all'edilizia residenziale sociale propriamente intesa. Nelle maglie di una normativa che ha esteso la definizione di edilizia residenziale sociale a includere le strutture residenziali per studenti, diversi contributi segnalano gli effetti perversi che l'offerta di alloggi per la popolazione studentesca supportata dalle risorse PNRR avrà sul mercato della casa nelle principali città universitarie. In ambito SIU certamente sarà rilevante presidiare e mantenere uno spazio che offra condizioni di continuità e confronto tra gli esiti di ricerca dei colleghi più attivi in materia di politiche abitative. Ad essere in gioco è la possibilità di costituirsi nel quadro nazionale, come interlocutori di riferimento in un campo di politiche nel quale mancano competenze all'altezza delle sfide e nella condizione di offrire contributi di rilievo non solo sul piano teorico ma anche più speditamente pratico e di azione.

3 | Spazi, infrastrutture e servizi educativi

L'estensione e l'articolazione della ricerca sul tema delle infrastrutture scolastiche e delle pratiche di innovazione didattica che trovano un riscontro diretto in termini di organizzazione spaziale, sono state documentate da una serie di contributi di interesse e da una discussione assai qualificata. Se in passato la pianificazione urbanistica ha provveduto a determinare il dimensionamento delle strutture scolastiche e dei servizi educativi e la loro

localizzazione, oggi la domanda di ricerca e di progetti è essenzialmente centrata sul ridimensionamento a fronte di un declino demografico a tratti drammatico e sul ripensamento del ruolo che lo spazio delle infrastrutture può svolgere al di là dello specifico perimetro fisico e amministrativo di competenza. Alcune ricerche offrono quadri di contesto e di sfondo che esplorano ad una scala territoriale ampia le dinamiche di evoluzione di infrastrutture e spazi educativi, segnando differenze e divari che segnano contesti metropolitani, città medie e aree interne, così come differenziali regionali assai significativi. Si tratta di differenziazioni e specificità regionali, che sollecitano la necessità di confrontare i dati quantitativi e spazializzati sulla distribuzione delle scuole con una serie di altre informazioni sulle condizioni geomorfologiche, sulle caratteristiche dimensionali dei Comuni, sulle politiche regionali dell'istruzione e della mobilità. Altri contributi restituiscono avanzamenti molto accurati della ricerca sulle infrastrutture educative anche a seguito dell'emergenza covid e della necessità di approntare soluzioni spaziali corrispondenti ai dettami della normativa straordinaria. Le linee di ricerca individuano nella scuola e nei servizi educativi nodi cruciali per il futuro della città e che li pongono al centro dell'azione pubblica a partire dal riconoscere: l'alto valore simbolico in termini di diritti sociali e di presidio pubblico sul diritto all'istruzione e la riduzione delle diseguaglianze, la posizione baricentrica di prossimità nelle pratiche di vita quotidiana e nei diversi quartieri la capacità di fare rete sul territorio e di intessere percorsi di inclusione e reti sociali.

Due fronti di ricerca emergono con una certa evidenza in prospettiva. Mettere sotto osservazione le trasformazioni degli spazi educativi richiede una discesa di scala: lo spazio del quartiere, lo spazio pubblico attiguo agli immobili, lo spazio della soglia di accesso e la dimensione simbolica che ricopre e, certamente l'organizzazione spaziale interna, spesso del tutto inadeguata a fronte delle nuove sperimentazioni in ambito pedagogico. In questo, è strategico definire e rafforzare connessioni con attori e competenze in materia di progettazione architettonica e degli interni, tanto più che queste sono ingaggiate nelle occasioni di progettazione che si aprono in corrispondenza dei concorsi emanati a livello ministeriale, rispetto ai quali non esiste ad oggi un quadro complessivo di presentazione e analisi di tendenze ed esiti.

E ancora, la ricerca e le pratiche per la riorganizzazione della didattica e la riorganizzazione degli spazi sollecitano una più stretta connessione con la ricerca nel campo delle scienze della formazione che ancora non vede esperienze significative di ricerca integrata. In termini generali, individuare modalità di relazione e di coordinamento sia pur leggero tra i diversi gruppi di ricerca impegnati in questo campo potrà consentire di dare evidenza e autorevolezza a contributi che ben potrebbero supportare l'orientamento e il disegno delle politiche.

4 | Fragilità, dotazioni territoriali e welfare

All'incrocio tra urbanistica e welfare locale, la fragilità entra in campo come una dimensione che mette alla prova la capacità di assumere cura e salute quali dimensioni per le pratiche spaziali alle diverse scale, di riconoscere pratiche informali ed emergenti quali riferimenti per lo sviluppo di progetti e azioni che insistono sullo spazio quale dispositivo e leva di rilievo per il dispiegamento di infrastrutture sociali. La prospettiva indicata da diversi contributi è quella di un superamento dell'approccio settoriale che ancora separa pianificazione territoriale, politiche di coesione e programmazione dei servizi.

Le crescenti disuguaglianze sociali individuate in corrispondenza di diversi gradienti di accesso ai servizi pubblici essenziali segnano divari importanti dal punto di vista sociale, economico e ambientale, connotano gli orientamenti politici e intaccano le condizioni di cittadinanza. Geografia, luoghi e spazio hanno un impatto significativo sulle questioni di giustizia sociale. (cfr. il contributo di Mauro Fontana, che è stato selezionato quale best paper under 40 della sessione). In questo contesto, le questioni legate alla pianificazione territoriale assumono una certa importanza per modellare i comportamenti individuali e collettivi, nonché l'accesso a risorse, opportunità socioeconomiche e servizi.

L'evoluzione sociodemografica, declino e invecchiamento della popolazione impatteranno in maniera significativa su assetti sociali, economie e governo del territorio segnando da un lato la concentrazione e la crescita generalizzata di una popolazione anziana con una crescente domanda di cure nel lungo termine, dall'altro la marginalizzazione di contesti sempre più estesi – montani ma anche pedecollinari – e l'aumento della spesa pubblica per il welfare. Nuovi assetti demografici richiedono con urgenza un ripensamento di attrezzature e servizi territoriali, la loro distribuzione, le connessioni e i collegamenti che la mobilità può garantire. Non solo gli ambiti periferici e ultraperiferici delle aree interne, ma molti centri urbani medi e medio piccoli risentiranno fortemente di tale impatto e una nuova articolazione spaziale delle reti di attrezzature e servizi essenziali ha da essere parte di politiche per il bilanciamento territoriale, in cui la valutazione della prossimità ai servizi non sia limitata all'applicazione di parametri quantitativi ma faccia leva per ripensare l'organizzazione spaziale delle attrezzature del welfare e l'uso che se ne fa. Le ricerche che trattano più direttamente di promozione della salute, combinano esplorazioni sui luoghi della cura e sulla loro trasformazione con un'attenzione per la cura dei luoghi stessi quali dispositivi per promuovere la salute in una prospettiva di deistituzionalizzazione in cui pratiche informali, agire collettivo e enti locali interagiscono. Ricerche e contributi segnalano come la ricerca urbanistica possa essere rilevante nella declinazione multiscalare del welfare locale (sempre più rilevante a fronte della riduzione dei finanziamenti e di politiche devolutive che assegnano ruoli e responsabilità crescenti alle amministrazioni locali e a reti e attori del

terzo settore). La riflessione sulle dotazioni di servizi e sui divari in territori oggetto di movimenti di popolazione sia nei termini di spopolamento che di immigrazione di popolazioni straniere, sollecita una rinnovata attenzione per l'attualizzazione del dibattito sugli standard urbanistici in una prospettiva di diversificazione della domanda e dei requisiti minimi.

**Politiche per la casa
e diritto all'abitare.
Esperienze, bisogni emergenti
e questioni di fondo**

Ripensare gli interventi di città pubblica. Il caso di Foggia

Francesca Pia Anaclerio

Politecnico di Bari
DARCoD (Dipartimento di Architettura, Costruzioni e Design)
francescanaclerio1911@gmail.com

Laura Ariola

Politecnico di Bari
DARCoD (Dipartimento di Architettura, Costruzioni e Design)
laura.ariola@gmail.com

Giulia Spadafina

Politecnico di Bari
DARCoD (Dipartimento di Architettura, Costruzioni e Design)
giulia.spadafina@poliba.it

Maria Eleonora Villasmunta

Politecnico di Bari
DARCoD (Dipartimento di Architettura, Costruzioni e Design)
eleonoravillasmunta@gmail.com

Abstract

I divari territoriali tra nord e sud, accentuate dalla crisi post pandemica, e di cui l'Italia è tristemente tra le maggiori protagoniste d'Europa, non si manifestano solo nel dominio economico ma anche attraverso disparità nelle dotazioni infrastrutturali, nei servizi di welfare e performance della Pubblica Amministrazione. Queste premesse aumentano esponenzialmente la complessità delle sfide della rigenerazione urbana nei territori del Mezzogiorno. Gran parte delle fragilità che sono alla base di questi divari si possono ritrovare tra coloro che abitano, o sono in graduatoria per abitare, per un alloggio di Edilizia Residenziale Pubblica; questa situazione di forte fragilità sociale, insieme alla cronica carenza di alloggi, mette fortemente in crisi le Aziende Casa (Ex IACP) che si trovano a diventare simultaneamente costruttori di alloggi e gestori sociali degli stessi. A queste difficoltà strutturali, si aggiungono i cambiamenti legati alla domanda abitativa causati dalle profonde mutazioni demografiche ed economiche che hanno coinvolto le famiglie italiane. La necessità, quindi, di rispondere a una nuova domanda abitativa e allo stesso tempo rigenerare lo spazio pubblico, rappresenta una sfida cruciale per le agende urbane italiane.

Il presente contributo parte dall'esperienza di un laboratorio di tesi svolto nella Facoltà di Architettura del Dipartimento ARCoD del Politecnico di Bari con la collaborazione di ARCA Capitanata e, nello specifico, focalizza l'attenzione sul contesto del comune pugliese di Foggia caratterizzato da un patrimonio di edilizia residenziale pubblica scarso e spesso degradato, tra superfetazioni, scarsa o inesistente manutenzione, assenza di verde, spazi di aggregazione e di servizi: tutti fattori che rendono i quartieri ERP interclusi e poco sicuri, con conseguente emarginazione fisica e sociale anche dei cittadini che vi risiedono. L'intento è quello di proporre una modalità di analisi e conoscenza del territorio e della domanda abitativa utile a sviluppare un progetto urbano, architettonico e gestionale che possa efficacemente rispondere alla domanda abitativa nel Comune di Foggia e a generare spazi pubblici e di prossimità di qualità.

Parole chiave: housing, rigenerazione urbana, puglia

Introduzione

Se comparata con gli altri paesi europei l'Italia è quella che presenta i più gravi problemi di disparità nello sviluppo economico, i quali si sviluppano principalmente sull'asse Nord-Sud (Panichella, 2022). Questi divari non sono determinati esclusivamente dalle disuguaglianze economiche ma anzi sono amplificati da disparità in termini di dotazioni infrastrutturali, servizi di Welfare e efficienza della Pubblica Amministrazione (Ghigi & Naldini, 2022). Questa disparità e fragilità convergono e si acuiscono all'interno del sistema dell'Edilizia Residenziale Pubblica, infatti, degli oltre 2,2 milioni di residenti la maggior parte

sono caratterizzati da una sovrapposizione di fragilità: reddito basso, lavoro discontinuo, scarsa istruzione, difficoltà di accesso ai servizi.

A questa complessità di fragilità si aggiunge la situazione in cui si trovano le Aziende Casa¹, le quali presentano ormai notevoli difficoltà nel definire la propria identità e missione nel sistema pubblico: non più enti di costruzione di immobili, ma nemmeno operatori di welfare a pieno titolo (Fosti et al., 2019). Tranne le più grandi (come ALER Milano o ATER Roma) la maggior parte di queste aziende è piuttosto piccola, opera su un'area provinciale, con una media di poco inferiore ai 100 dipendenti per circa 10.000 alloggi ciascuna.

A questo quadro generale si aggiunge quello del disagio abitativo, tale fenomeno è riconducibile sia a mutazioni di tipo sociale, demografico ed economico ma anche alle politiche che si sono attuate in tema di casa: a partire dagli anni Novanta, infatti, vengono introdotte importanti modifiche legislative in merito alla gestione e al finanziamento del settore: in particolare, si citano la Legge n.560/1993 che consente e regola l'alienazione degli alloggi ERP, e il Dlgs n.112/1998, tra i cui obiettivi si menziona il decentramento delle competenze in materia di ERP dallo Stato alle singole Regioni, «senza prevedere però la ridefinizione di fonti strutturali di finanziamento» (Bricocoli et al., 2021).

Queste due principali scelte politiche hanno avuto gravi ripercussioni sulla gestione e incremento del patrimonio. In primo luogo, consentendo l'alienazione, si è avviato un processo di depauperamento dello patrimonio che, ad oggi, risulta particolarmente scarno; il fenomeno, unito alla mancanza di fondi sufficienti, risulta particolarmente preoccupante poiché non vi è una diretta proporzionalità tra alienazione e nuova realizzazione, rendendo di fatto sempre più complicato l'accesso ad un alloggio pubblico per mancanza effettiva degli stessi.

In secondo luogo, non potendo contare su fondi di altra natura ma principalmente su quelli derivanti dalla riscossione dei canoni di locazione degli alloggi, il modello ERP italiano si sta rivelando sempre più insostenibile: a causa dell'aumento dei livelli di morosità, soprattutto a seguito della pandemia e del caro-vita, è chiaro come gli Enti abbiano evidenti difficoltà, prima ancora che nell'aumentare, nel mantenere il loro patrimonio e arricchirlo con servizi che possano rendere i quartieri permeabili con il restante tessuto urbano, con i fenomeni di degrado urbano, fisico e sociale che ne conseguono.

Il modello dell'ERP, inoltre, si presenta vetusto anche nella modalità di selezione dei richiedenti: oggi il quadro socio-demografico è mutato considerevolmente, rendendo sempre più ampio e sfumato il concetto di disagio abitativo in tutti i suoi domini caratterizzanti. Ne consegue, dunque, che sempre più individui, a causa dei mutamenti socio-economici, necessitano di un alloggio accessibile affinché possano continuare a preservare il loro diritto alla casa.

La situazione che si genera da queste fragilità incide inevitabilmente sulla vita dei cittadini, in particolare sulla qualità dell'abitare, andando ad allontanare una buona fetta della popolazione dalla normalità abitativa (Nomisma, 2020). Si tratta di tematiche strettamente connesse tra loro che possono essere categorizzate utilizzando i domini teorizzati da Pietro Palvarini nel 2006 (Palvarini, 2006): dominio sociale, fisico, legale, economico e territoriale.



Figura 1 | Domini della povertà di Pietro Palvarini.

Fonte: Elaborazione grafica tratta dalla tesi di laurea in Architettura “Rigenerare l’abitare urbano”, Politecnico di Bari, a.a. 2021/22.

Il contributo, partendo da queste premesse, prova a proporre, un modello di intervento sulla città pubblica nel Comune di Foggia elaborato durante il Laboratorio di tesi di laurea “Rigenerare l’abitare urbano” svolto all’interno della Facoltà di Architettura del Politecnico di Bari con la collaborazione della Sezione Politiche Abitative della Regione Puglia e con l’ARCA Capitanata. Prima di elaborare la proposta progettuale sono state effettuate un’analisi demografica a partire dai dati relativi alla domanda e all’offerta dell’ERP a Foggia

¹ Enti che hanno raccolto l’eredità degli Istituti Autonomi Case Popolari (IACP) a seguito del processo di regionalizzazione delle politiche abitative

utile a definire un target di riferimento e un'analisi di contesto a scala urbana utile a individuare l'area di atterraggio del progetto e utile per definire gli interventi progettuali sullo spazio fisico.

Il caso di Foggia

Analisi della domanda abitativa ERP

Durante il periodo di tirocinio svolto presso l'Ente ARCA Capitanata è stata effettuata la ricostruzione della domanda degli utenti, beneficiari e richiedenti, che si rivolgono al servizio dell'Edilizia Residenziale Pubblica e l'analisi relativa all'offerta dell'Ente. Tale studio, necessario per l'individuazione del target di riferimento per l'intervento progettuale, ha avuto un approccio multiscale: una scala provinciale e una scala comunale relativa alla città di Foggia, specificando che, nel primo caso si parla di dati ricavati da attuali beneficiari; nel secondo caso, invece, si fa riferimento a richiedenti del servizio, attraverso l'analisi delle graduatorie che riportano assegnatari beneficiari e non beneficiari.

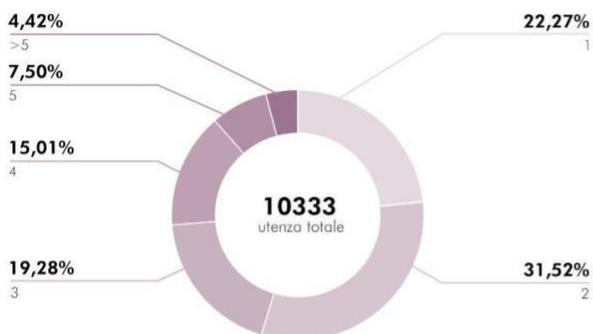
In primo luogo è stata svolta l'analisi demografica, a scala provinciale e comunale, da cui si riscontra come il cluster analizzato risulti principalmente composto da nuclei di 2 e 3 componenti che risultano essere oltre la metà dei nuclei analizzati. Inoltre, nuclei formati da cinque o più membri sono presenti ma in percentuali più basse. (Figg. 2a-b) Strettamente correlato all'ampiezza dei nuclei familiari è l'età dell'utenza: le fasce più consistenti sono formate da individui dai 19 ai 65 anni, ma non è esclusa la presenza della fascia immediatamente successiva formata da cittadini con oltre i 65 anni, confermando un progressivo invecchiamento della popolazione. (Fig. 2c)

Dopo aver analizzato la domanda abitativa relativa all'Edilizia Residenziale Pubblica, lo studio è terminato con una ricognizione dell'offerta dell'Ente e quindi del Patrimonio Pubblico di proprietà e gestione di ARCA Capitanata. Il Patrimonio risulta, al 2020, distribuito omogeneamente su tutto il territorio; tuttavia, tale Patrimonio risulta quasi del tutto assegnato, creando una scarsa risoluzione della domanda di alloggi pubblici presente sul territorio e quantificata dalla graduatoria attualmente in scorrimento. (Fig. 2d)

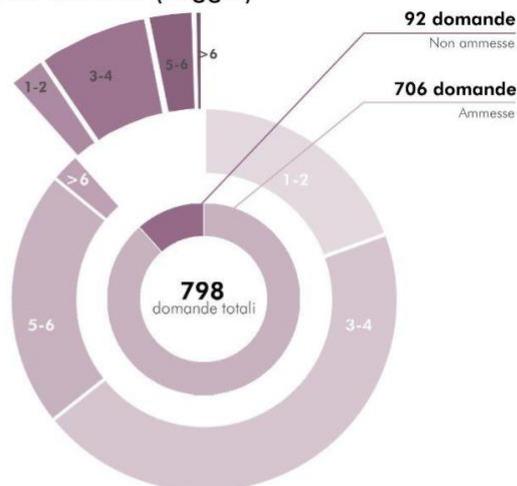
Inoltre, a causa dell'assenza di nuovi alloggi disponibili e della scarsa efficacia dell'Ente nella gestione del Patrimonio di sua proprietà, si generano fenomeni consistenti di morosità e occupazione abusiva, in cui variano significativamente a livello provinciale e comunale. L'analisi è stata svolta negli anni del 2016, anno pre-pandemico, e nel triennio del 2019-2021, anni post pandemici, in cui emerge, un'inversione di tendenza tra morosità e occupazione abusiva a livello provinciale, con una diminuzione della prima ed aumento della seconda al 2021. Invece, nella città di Foggia, gli stessi fenomeni di morosità e occupazione abusiva si presentano con un raddoppio delle percentuali nel 2021. (Figg. 2e-f)

In conclusione, le considerazioni appena esposte sottolineano la difficoltà dell'Ente nel fornire una risposta adeguata e misurata alla domanda che, nel corso degli anni e dei cambiamenti sociali, diviene sempre più complessa e crescente.

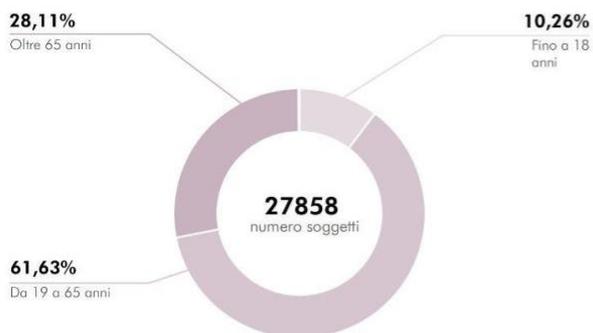
a. PERCENTUALE FAMIGLIE UTENZA PER NUMERO DI COMPONENTI (Provincia)



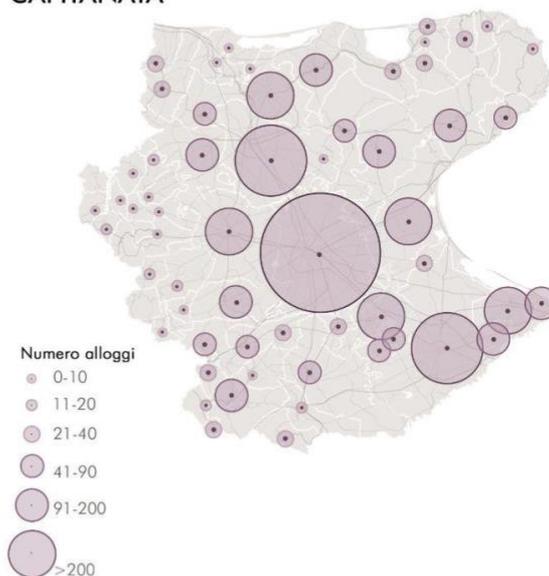
b. FAMIGLIE RICHIEDENTI PER NUMERO DI COMPONENTI (Foggia)



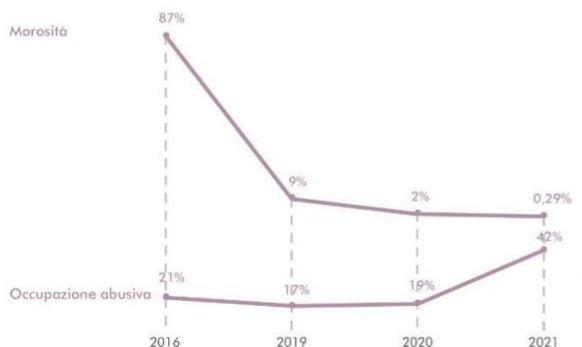
c. ETÀ DELL'UTENZA (Provincia)



d. NUMERO DI ALLOGGI ERP DI ARCA CAPITANATA



e. MOROSITÀ E OCCUPAZIONE ABUSIVA (Provincia)



f. MOROSITÀ E OCCUPAZIONE ABUSIVA (Foggia)

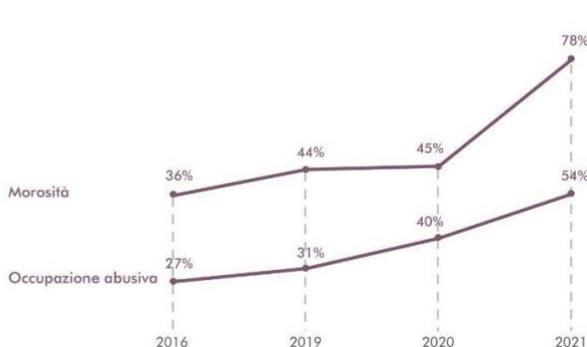


Figura 2 | Ricognizione dati significativi in Provincia e nel comune di Foggia.

Fonte: Elaborazione grafica tratta dalla tesi di laurea in Architettura "Rigenerare l'abitare urbano", Politecnico di Bari, a.a. 2021/22.

L' affordability

Per indagare meglio gli ultimi dati presentati, è stata effettuata una breve indagine sul mercato immobiliare, per comprendere meglio quali redditi e affitti lo caratterizzano e si cercherà, quindi, di verificare in modo approssimativo la capacità di far fronte alle spese abitative, cioè la cosiddetta *affordability*.

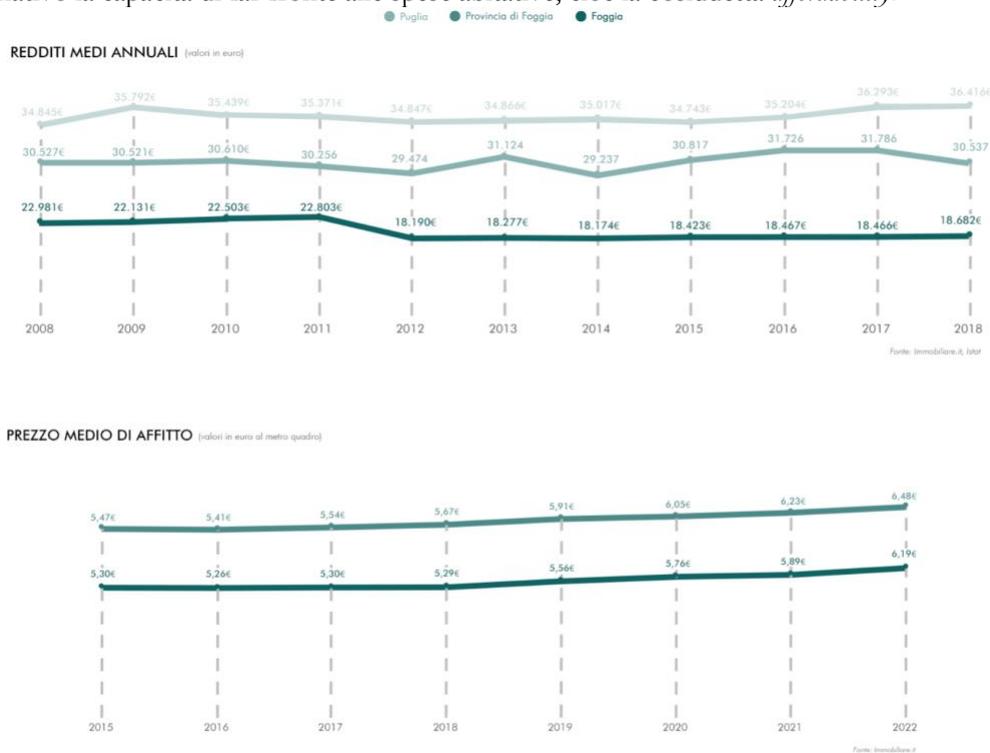


Figura 3 | Andamento dei redditi e degli affitti medi annuali.

Fonte: Istat, Immobiliare.it. Elaborazione grafica dei dati tratta dalla tesi di laurea in Architettura "Rigenerare l'abitare urbano", Politecnico di Bari, a.a. 2021/22.

Il calcolo dell'affordability, dato dal rapporto tra affitto medio annuale e reddito medio annuale, restituisce un indice variabile tra il 24-25 %, che arriva a toccare il 27,85% nel 2022. Il valore medio risultante si avvicina in maniera preoccupante alla soglia del 30%, che rappresenta la soglia limite di accessibilità abitativa e, se un valore del genere - medio e qualitativo - è sempre più prossimo alla soglia limite, allora una parte consistente delle famiglie in affitto, con ogni probabilità, questa soglia l'avrà già oltrepassata (Fregolent & Torri, 2018). Nell'ottica di voler provare a proporre un modello progettuale più funzionale, si è ipotizzato un canone calmierato che permetta di mantenere l'indice di affordability pari al 20%: considerando i dati introdotti con i grafici e ponendo l'indice risultante pari al 20%, si effettua il calcolo inverso e si ottiene un affitto annuale pari a 3.3736€, cioè un affitto medio al metro quadro pari a 4,45€. L'indice, così posto, dovrebbe garantire l'accesso alla casa ad una quantità di popolazione maggiore, in quanto, pur trattandosi ancora di un valore medio e qualitativo, si allontana abbastanza dalla soglia limite.

HOUSING AFFORDABILITY INDEX: UN APPROCCIO QUALITATIVO

(valori medi percentuali)

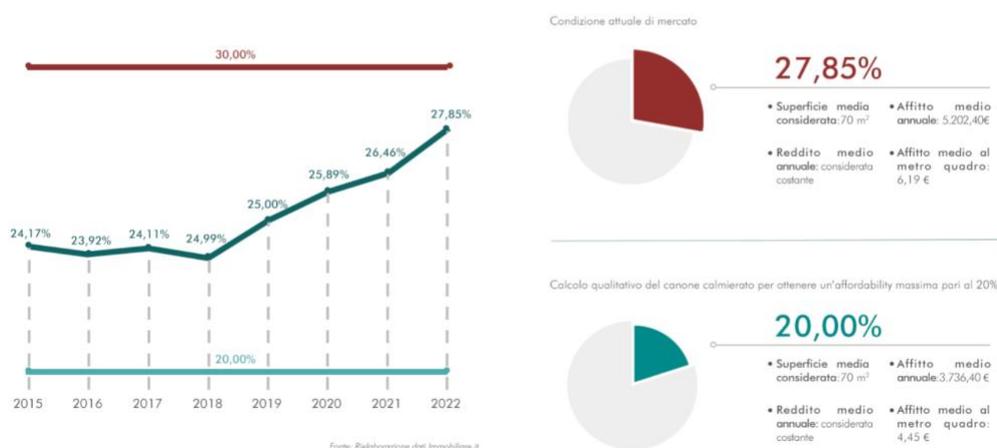


Figura 4 | Andamento e calcolo dell' HAI (housing affordability index).

Fonte: Istat, Immobiliare.it. Elaborazione grafica dei dati tratta dalla tesi di laurea in Architettura "Rigenerare l'abitare urbano", Politecnico di Bari, a.a. 2021/22.

Progetto e modello di gestione

A seguito dell'analisi demografica è stata effettuata un'analisi di contesto a scala urbana. L'area individuata per lo sviluppo del progetto è stata quella di Via Lucera, adiacente all'Ospedale Don Uva; la scelta risulta non casuale, il suggerimento diretto è stato mosso dall'ARCA Capitanata e ad oggi la zona è soggetta ad un Programma Integrato di Edilizia Residenziale Sociale (PIERS).

La collocazione dell'area scelta per l'intervento pone una serie di criticità a scala urbana: l'area si presenta interclusa da superfetazioni edilizie, difficilmente accessibile, in scarsa relazione con il tessuto preesistente, carente di spazi pubblici e di servizi di quartiere. La stessa si presenta come un'area di risulta fra infrastrutture ed espansioni urbane avendo a nord la presenza di un binario ferroviario di collegamento con la città di Lucera, a sud il tessuto urbano che si attesta su Via Lucera, a ovest il grande complesso ospedaliero Don Uva e a est un muro di recinzione che separa la zona dal tessuto urbano preesistente.

Il progetto, a scala urbana, propone una riqualificazione di questa porzione di città, restituendo la stessa ai cittadini attraverso spazi pubblici intesi come aree adibite a sport e luoghi per la sosta e relax all'aperto, con l'introduzione di nuovi servizi di quartiere al piano terra come attività commerciali e attività ricreative, centri di assistenza sanitaria e sociale e spazi per la ristorazione e, infine, per rispondere ad una domanda di emergenza abitativa con l'introduzione di nuovi blocchi abitativi fondati su alloggi modulari e flessibili, necessari per adattarsi alle mutazioni della domanda abitativa.

Inoltre, il progetto è stato caratterizzato dallo sviluppo di un modello gestionale, il cui fulcro è la differente articolazione degli alloggi all'interno degli edifici residenziali, con l'obiettivo di rispondere alla domanda abitativa di riferimento e al relativo target, precedentemente esposto nei dati demografici riguardanti la città di Foggia, costituito sia dagli ammessi in graduatoria, sia dai non ammessi, poiché quest'ultimi potrebbero far parte della "fascia grigia", ovvero coloro che non hanno i requisiti per poter rientrare in graduatoria per un alloggio pubblico ma non hanno la capacità economica di sostenere le spese di prima casa. (Fig. 5)

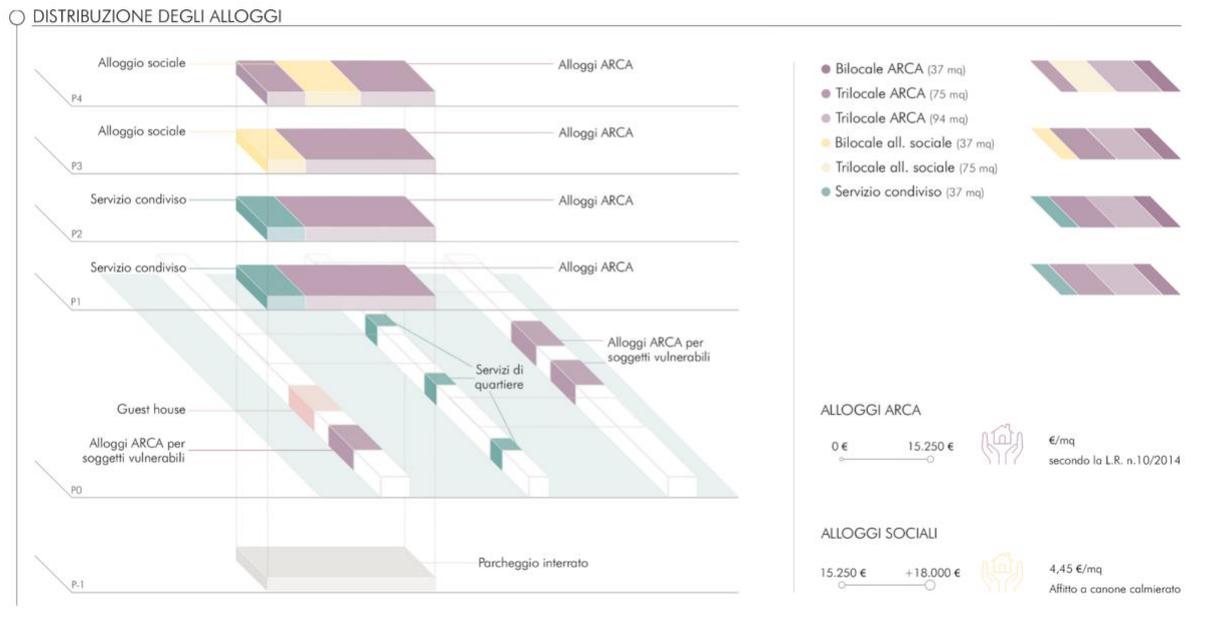


Figura 5 | Schematizzazione del modello di gestione proposto per la soluzione progettuale, con indicazione di distribuzione alloggi per blocco edilizio, metrature nei differenti piani della struttura e canoni mensili per ogni categoria individuata.
Fonte: Elaborazione grafica tratta dalla tesi di laurea in Architettura “Rigenerare l’abitare urbano”, Politecnico di Bari, a.a. 2021/22.

In particolare, si cerca di diversificare l’offerta abitativa attraverso la realizzazione di alloggi di proprietà di ARCA Capitanata, alternati ad alloggi sociali e “guest house”. La loro peculiarità consiste nella diversificazione del canone di affitto corrispondente: infatti per quanto riguarda i canoni degli alloggi pubblici ARCA, seguiranno la L.R. n 10 del 2014, la quale regola i canoni locativi, mai minore ai 25,00€ mensili, assegnando ai beneficiari la rispettiva fascia di pagamento a seconda del reddito; per gli alloggi sociali la soluzione è un canone calmierato che permetta a chi ne usufruisce di raggiungere una soglia del 20% in termini di affordability; infine, per le guest house si fa riferimento al libero mercato.

Gli alloggi, quindi, saranno organizzati spazialmente secondo le esigenze emerse dalle analisi demografiche, con una maggioranza significativa di trilocali, tenendo conto delle diverse necessità che un target più vulnerabile può richiedere, come ad esempio la collocazione di alloggi al piano terra per permettere la facilità di accesso per soggetti con disabilità o anziani.

Inoltre, nell’edificio residenziale, sono previsti spazi comuni ai piani superiori per gli abitanti come ad esempio la lavanderia, la sala gioco o nursery, la sala studio e spazi per il co-working, tutti servizi finalizzati alla creazione di una comunità solidale, in maniera tale che ogni nucleo familiare possa usufruire oltre allo spazio privato, di uno spazio di co-housing, condividendo spazi funzionali, ma anche necessari per creare occasioni di socialità. Infine, si prevedono altre zone comuni collocate al piano terra, pensate per collocare attività commerciali e ricreative quali negozi e laboratori artigianali ma anche centri di assistenza sociale e sanitaria, per far fronte alla carenza di servizi di vicinato.

Fondamentale nella proposta è la figura del gestore sociale, che detiene la gestione di coordinamento tra i soggetti coinvolti, che siano pubblici o privati, rappresentanza di imprese sociali e associazione di cooperative e, in aggiunta, ha il compito di assicurare una partecipazione consapevole dei residenti, favorendo le interazioni sociali e provando a creare occasioni occupazionali per i residenti. Quest’ultimo è un aspetto fondamentale in quanto, appunto, non ci si limita alla realizzazione di abitazioni ma l’inserimento di attività commerciali, sanitarie e ricreative, può aprire ai cittadini un’opportunità di impiego. Tali elementi sono fondativi per garantire l’integrazione dei residenti, una mixité sociale e gestionale e, infine, al superamento del concetto di quartiere “ghetto”.

Conclusioni

Il contributo prova, attraverso il caso studio presentato, a proporre una nuova modalità di costruzione della città pubblica, in crisi sia nell'insufficienza di alloggi disponibili rispetto alla domanda che negli ultimi decenni ha mutato le sue forme coinvolgendo un target molto ampio, sia a causa di un forte sovraccarico delle Aziende Casa locali che, come visto, non dispongono delle adeguate forze economiche per far fronte alla domanda abitativa.

A scala urbana il progetto prova a porsi come elemento di ricucitura di pezzi di espansioni urbane, interventi infrastrutturali e grandi hub di servizi. L'analisi a scala urbana dei tessuti, delle infrastrutture, del verde e degli spazi aperti e della dotazione di servizi ha reso possibile una efficace programmazione e pianificazione degli interventi necessari nell'area di Via Lucera. Inoltre, la metodologia utilizzata per analizzare la potenziale domanda abitativa in relazione all'offerta di alloggi pubblici ha permesso di definire al meglio le caratteristiche degli alloggi progettati. In questo senso la città pubblica diventa un luogo privilegiato di sperimentazione per generare prossimità fisica e relazionale, attraverso il progetto dello spazio pubblico e semipubblico (Basso, 2015).

Inoltre, un'inversione di rotta, proposta nel caso di studio, può essere fornita dall'introduzione di un nuovo modello di edilizia pubblica che ponga le sue fondamenta su partnership pubblico – privato (PPP), dove per privati si fa riferimento ad enti profit e no profit. Il PPP comprende una vasta gamma di modelli di cooperazione tra il settore pubblico e quello privato. Per il settore privato il vantaggio risiede nel fatto che esso è messo nelle condizioni di fornire le proprie capacità e competenze al pubblico, generando da questa un ritorno economico; il settore pubblico invece trae beneficio in termini economico-finanziari, dalla presenza dei privati, a parità di risorse pubbliche impegnate, per l'ottimizzazione dell'uso delle risorse disponibili capaci di generare un circolo virtuoso tra spesa pubblica e prestazioni di servizi pubblici, oltre alla possibilità di incrementare la dotazione infrastrutturale del Paese. In questo modo, si potrà salvaguardare l'Edilizia Residenziale Pubblica come forma di infrastruttura pubblica per la tutela e la crescita socioeconomica, ma anche renderla più coerente con i nuovi trend socio-demografici e i bisogni della cittadinanza, la quale richiedono un nuovo modello basato sull'inclusività e collettività.

Riferimenti bibliografici

- Basso, S. (2015). Ripensare la prossimità nella città pubblica. Strumenti per la ricomposizione degli spazi, oltre l'alloggio. *Territorio*, 72(72), 75–82.
- Bricocoli, M., Peverini, M., & Tagliaferri, A. (2021). *Cooperative e case popolari. Il caso delle quattro corti a Milano* (Il Poligrafo, Ed.).
- Fosti, G., Perobelli, E., & Saporito, R. (2019). *Il valore pubblico delle Aziende Casa*.
- Fregolent, L., & Torri, R. (2018). *L'Italia senza casa* (Franco Angeli, Ed.).
- Ghigi, R., & Naldini, M. (2022). Un paese sempre più diseguale. *L'Italia Dei Divari*, 4(L'Italia dei divari).
- Nomisma. (2020). *Dimensione del disagio abitativo pre e post emergenza Covid-19. Numeri e riflessioni per una politica di settore*.
- Palvarini, P. (2006). *Il concetto di povertà abitativa: rassegna di tre definizioni*.
- Panichella, N. (2022). Diseguaglianze territoriali e stratificazione sociale. *Il Mulino*, 4(L'Italia dei divari), 61–69.

La questione abitativa. Un aggiornamento del concetto di disagio

Mariella Annese

Politecnico di Bari

ArCoD – Architettura, Costruzione e Design

mariella.annese@poliba.it

Abstract

Il concetto di disagio abitativo è un termine ormai ombrello a cui si fa riferimento quando si parla della ampia e sfaccettata questione abitativa. Sebbene il concetto sia privo di una definizione unitaria e condivisa (Nomisma e Federcasa, 2020), esso è determinante per la costruzione e l'applicazione di politiche che vogliono incidere sul 'problema della casa'. Il lavoro riporta il contributo della ricerca "Rigenerare l'abitare urbano" nell'aggiornare le definizioni formulate dalla Regione Puglia nel 2008 e fornire elementi utili alla nuova Politica per la Casa regionale. A partire dalla rilettura di precedenti lavori (Graziani 2004) (Palvarini 2007) e sulla base della definizione Ethos (FEANTSA 2007) ormai integrata anche nelle guide linea operative italiana (Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali 2015), si prova a ridefinire attualizzandolo il concetto di disagio abitativo. I precedenti studi hanno avuto il merito di allargare la questione abitativa oltre il tema del possesso della casa, restituendo una articolata dimensione fenomenologica. I vari campi in cui il disagio abitativo si articola sono però sottoposti a dinamiche mutevoli, il cui effetto complessivo non determina oggi solo l'ampliarsi della condizione del disagio ma pone la necessità di una riconcettualizzazione che integri il disagio con la condizione di rischio abitativo e che, in ragione della rapidità dei cambiamenti, indirizzi ad approcci qualitativi dell'analisi e della risposta al problema casa e aiuti a definire nuove politiche pubbliche integrate.

Parole chiave: housing, disagio abitativo, public policies

1 | Premessa

Il concetto di disagio abitativo è un termine ormai ombrello a cui si fa riferimento quando si parla della ampia e sfaccettata questione abitativa, mai risolta e nuovamente divenuta attuale in Italia dopo l'emergenza pandemica (Peverini, 2021). Sebbene il concetto sia privo di una definizione unitaria e condivisa (Nomisma Federcasa, 2020), esso è determinante per la costruzione e l'applicazione di politiche che vogliono incidere sul 'problema della casa'.

Il presente lavoro parte dal caso della Regione Puglia, che nel 2005 ha istituito l'Osservatorio Regionale sulla Condizione Abitativa¹ e stilando successivamente (2008) un report² che tenta di cristallizzare alcune definizioni per meglio orientare le politiche abitative regionali.

Nel rapporto Orca si prendono come riferimento alcune definizioni in cui il disagio abitativo viene associato alla povertà economica (Nomisma 2007³), alla povertà abitativa (al possesso della casa) ma anche all'incapacità adattarsi al variabile mercato della casa (precarietà economica) (Cittalia 2008).

In questo documento il disagio abitativo viene associato in generale alla povertà (assoluta e relativa) e rappresentato attraverso una serie di indicatori per stimare il fabbisogno di Edilizia residenziale pubblica e inquadrare aree sensibili del territorio regionale, mediante la costruzione di "mappe del disagio").

I contenuti di questo report (definizioni, mappe e indicatori) hanno sostanziato la successiva L.R. del 20 maggio 2014, n.22⁴, e sono stati individuati quali riferimento per la programmazione di Piani casa pluriennali. Il presente lavoro si propone di tentare un aggiornamento dei contenuti di questo importante documento regionale e dei concetti formalizzati 15 anni fa, attraverso l'attualizzazione di alcune questioni.

¹ L'osservatorio è stato istituito con la L.R. del 30 dicembre 2005, n. 20 "Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2006 e bilancio pluriennale 2006-2008 della Regione Puglia" e fa capo all'Osservatorio Nazionale istituito dalla Legge 431/98.

² Report stilato da DAU - Dipartimento di Architettura e Urbanistica del Politecnico di Bari. Unità di Ricerca DAU: prof. ing. Dino Borri, arch. Patrizia Bottaro, ing. Michele Cera, arch. Maria Teresa Cuonzo, arch. Anna Vavalle

³ Il disagio è "... la condizione di privazione o sofferenza di chi è privo dei mezzi economici necessari per soddisfare i bisogni minimi di servizi abitativi" (Nomisma 2007).

⁴ .R. del 20 maggio 2014, n.22 "Riordino delle funzioni amministrative in materia di edilizia residenziale pubblica e sociale e riforma degli enti regionali operanti nel settore".

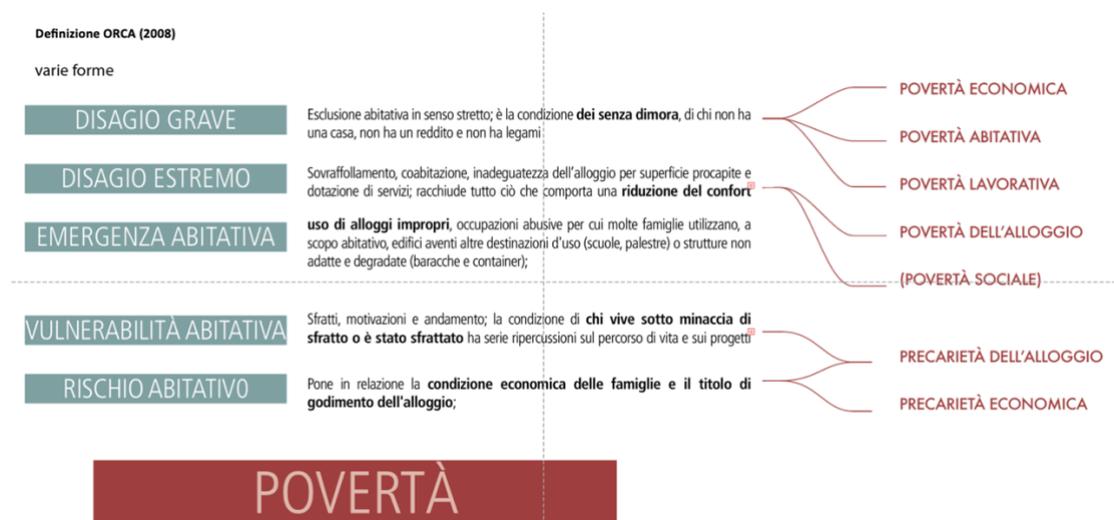


Figura 1 | Le definizioni ORCA che inquadrano le varie forme del D.A. (elaborazione dell'autore).

2 | Il disagio abitativo negli stuti sociologici

Per dare seguito alla volontà di aggiornare la definizione di disagio abitativo appare utile ritornare ad alcuni studi di Sociologia, redatti nello stesso periodo di redazione del Rapporto Orca, che hanno contribuito a superare la distinzione tra normalità e povertà abitativa, slegandola dalla questione del possesso del bene casa.

In ambito sociologico il disagio abitativo è incluso tra gli aspetti che connotano la povertà e in particolare la povertà abitativa. Sembra quindi importante ripartire dalla definizione di povertà abitativa per inquadrare in conseguenza il disagio⁵.

Il lavoro ha incontrato due studi che tutt'ora permangono come riferimento scientifico per chi si occupa di queste tematiche.

Il primo studio a cui si fa riferimento è il lavoro di Alessandra Graziani (2004), tra i primi a inquadrare il disagio abitativo come aspetto del più ampio disagio sociale. Sebbene questa definizione esuli dal concetto di povertà essa resta rilevante perché introduce nuovi elementi alla discussione. Secondo l'autrice il disagio abitativo è un fenomeno scomponibile in tre dimensioni principali:

- stress economico (rappresentato dal costo di accesso e mantenimento della casa),
- inadeguatezza dello spazio abitativo (determinata da problemi di sovraffollamento),
- l'inidoneità abitativa, risultante dal livello di dotazioni fondamentali dell'alloggio,

che manifestandosi congiuntamente stabiliscono una forma di vulnerabilità sociale che si lega all'alloggio e lo rendono più o meno insoddisfacente rispetto a quelle che sono le esigenze di una famiglia. La combinazione mutua e variabile di questi fattori definisce l'intensità della percezione del disagio (grave, lieve, assente) ma inquadra anche la specifica condizione di "vulnerabilità":

"un mix di instabilità lavorativa, fragilità familiare e territoriale, incertezza sulle garanzie sociali ed economiche acquisite, difficoltà crescente a fronteggiare i problemi di tipo finanziario, sanitario e, appunto, abitativo." (Graziani 2004: 141)

Sebbene in questo studio il concetto di povertà abitativa racchiuda in sé il disagio abitativo, il modo con il quale viene definito il secondo concetto consente di esplicitare con diverse intensità le forme con cui si manifesta il primo. L'importanza di questo lavoro sta anche nel dissociare la questione abitativa dal tema del possesso/privazione dell'abitazione: la condizione di vulnerabilità infatti riguarda

"una situazione definibile di «sofferenza senza disagio», che esplica non un disagio abitativo vero e proprio semmai una condizione di precarietà sociale, dettata da più fattori "che concorrono a determinare le concrete possibilità, per le famiglie, di cadere in una condizione di disagio grave" (Graziani 2004: 149)⁶.

⁵ «La costruzione di una definizione di P.A. è un passaggio preliminare di fondamentale importanza per ogni lavoro di ricerca empirica sull'argomento» (Palvarini, 2006:13)

⁶ La differenziazione a cui giunge Graziani si ritrova in alcuni studi dei maggiori enti e istituti di ricerca economici e sociali. Nello studio della Banca d'Italia (D'Alessio, Gambarotta 2007), si parla di disagio effettivo e disagio potenziale, differenziando la questione in base al titolo di proprietà e dando rilevanza allo stress da costo subito dalle famiglie.

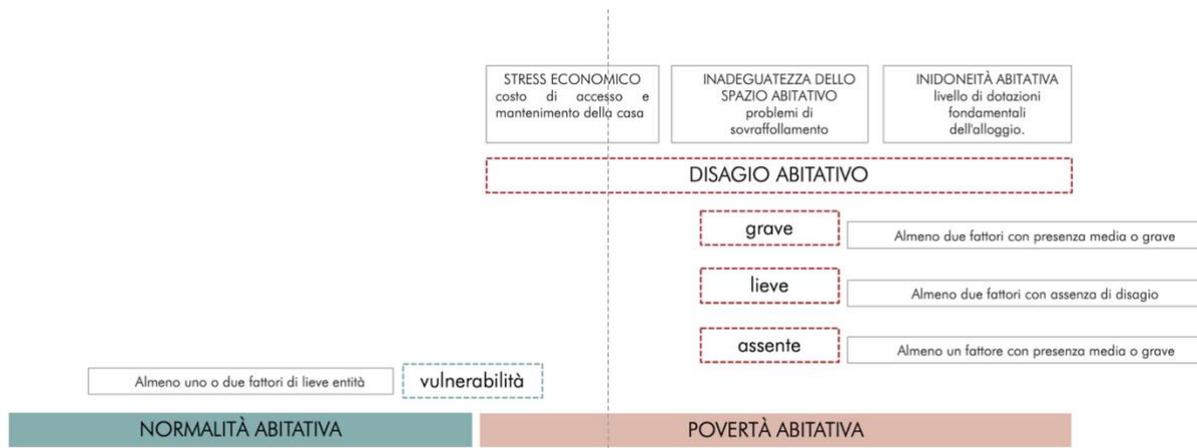


Figura 2 | Graficizzazione dello studio di A. Graziani (Elaborazioni dell'autore).

Il secondo studio preso come riferimento è il lavoro di Pietro Palvarini (Palvarini 2006), in cui l'autore ricorre alle 13 situazioni abitative individuate da Ethos (Ethos 2006) per descrivere il disagio. Per l'autore il disagio abitativo è un termine coincidente con il concetto povertà abitativa. Esso si esprime attraverso due gradi di intensità (grave ed emergenza assoluta), ciascuno riconducibile ad una delle alle coppie di categorie della classificazione Ethos (sistemazioni inadeguate e sistemazioni insicure, senza casa e senza tetto) ed è espressione varie forme di deprivazione legate all'alloggio. Per l'autore il disagio abitativo però è anche un disagio complesso, esito della compresenza di più domini di disagio. Per la precisione i domini sono 5: i) legale, legato all'insicurezza del titolo di godimento dell'alloggio; ii) sociale, in quanto espressione del disagio delle relazioni sociali che hanno al centro l'alloggio; iii) fisico, inerente ai deficit strutturali dell'alloggio; iv) economico, in quanto connesso allo stress da costo che l'alloggio produce; v) territoriale, con riferimento ad un contesto urbano problematico.

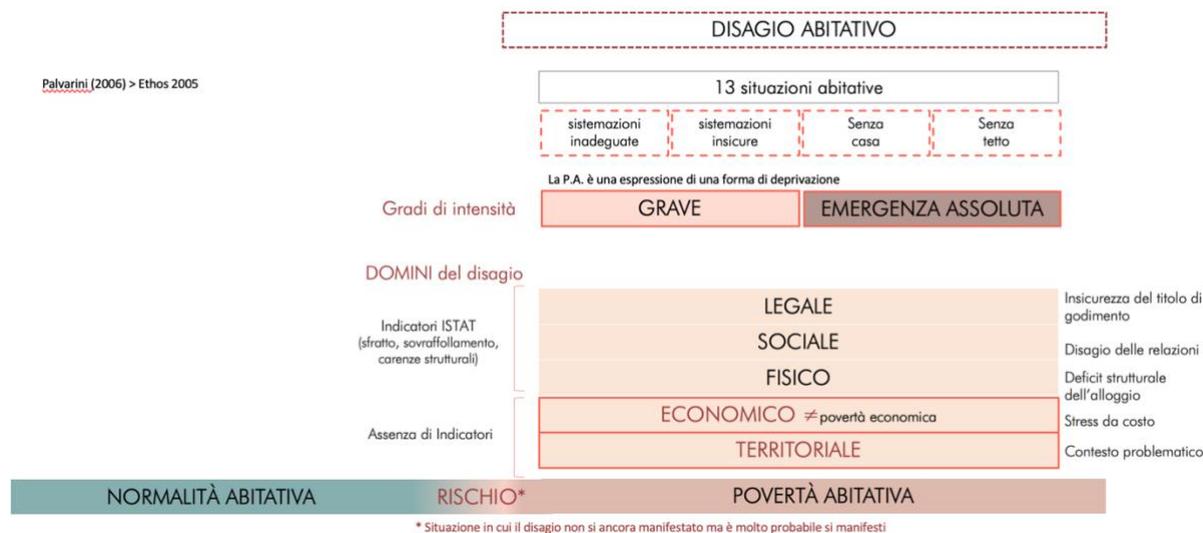


Figura 3 | Graficizzazione dello studio di P. Palvarini (Elaborazioni dell'autore).

Questo lavoro restituisce nuovamente la sovrapposibilità del concetto di povertà abitativa e disagio abitativo e, come per il precedente, mette a fuoco alcune rilevanti questioni.

La prima: i domini individuati da Pavarini, ampliano (rispetto a Graziani) il range degli aspetti da considerare quando si appropria la questione abitativa, consentendo anche di riconoscere la rilevanza del fattore di variabilità nel tempo dei fenomeni con cui la povertà abitativa viene individuata. Così se la questione abitativa è complessa ed eterogenea, ne consegue che la povertà abitativa ha un carattere multifattoriale e processuale, e, sia che si definisca 'povertà' o 'disagio', essa sfugge a letture e definizioni univoche.

La seconda: il rischio abitativo (che potremmo ricondurre alla vulnerabilità individuata da Graziani) per Palvarani è una condizione di gradiente tra normalità e disagio/povertà abitativa e rappresenta quella condizione da tempo sofferta dalla così detta fascia grigia di popolazione.

Questi due lavori, sebbene datati, sono ancora rilevanti per sviluppare e aggiornare gli studi sul disagio abitativo, come dimostra lo studio di Nomisma e Federcasa del 2020, ma anche per sviluppare direzioni nuove per approcciare la questione che tengano in considerazione aspetti ulteriori al possesso/accesso alla casa ma anche possano guardare oltre il “dominio economico” (Nomisma e Federcasa, 2020).

3 | Nuove piste per affrontare la questione

Le interpretazioni date da questi studi inducono a guardare con maggiore attenzione ai fenomeni che incidono sull’abitare, soffermandosi sulle mutazioni, i dinamismi e i nuovi fatti che si sono palesati come conseguenza, prima, della crisi del 2008 e, poi, della più recente crisi pandemica.

Per quanto attiene ad esempio il dominio economico, processi in rapida evoluzione hanno determinato un incremento della povertà economica che di fatto ha esasperato i caratteri della povertà abitativa, ampliando il target dei soggetti che oggi rientrano nelle 13 classificazioni Ethos ma soprattutto quanti oggi vivono la deprivazione abitativa (emergenza grave). Ugualmente anche la vulnerabilità economica delle famiglie si è esasperata, per il progressivo impoverimento di queste e la riduzione del grado di *affordability* dell’alloggio (Cittalia 2008, Cittalia 2010). Se la difficoltà di accesso al mondo del lavoro stabile affligge la popolazione in emergenza abitativa grave ed acuta, la vulnerabilità/rischio abitativo, che si esprime con la difficoltà di trovare/mantenere una casa adeguata ai propri bisogni, tocca invece oggi quei soggetti con livelli di reddito solitamente al di fuori del livello di povertà e categorie sociali molto diverse da quelle tradizionalmente “trattati” dalla casa pubblica (giovani, studenti, anziani, stranieri) per i quali l’instabilità economica è il riflesso della stabilità/precarità lavorativa ma anche dall’incapacità di spesa dovuta all’incidenza dei costi abitativi (Banca d’Italia, 2023). Nell’ultimo ventennio i costi abitativi sono inaspriti in conseguenza delle ripetute crisi (economica nel 2008, sanitaria nel 2020, energetica nel 2022), a causa della riduzione delle politiche di welfare attive sulle disuguaglianze, per l’assenza di efficaci politiche per la casa pubblica, dall’inaccessibilità dello stock residenziale definito “social housing” ma anche dalla natura selettiva delle trasformazioni urbane, orientate alla produzione di case di lusso quanto alla “finanziarizzazione della casa” (Peverini 2021) (Boni, Padovani 2022) (Holm, Alexandri, Bernt 2023)⁷.

Nel campo del dominio sociale, anche le fragilità sociali segnano rapide mutazioni. Se si registra una esasperazione della povertà sociale, con conseguente aumento delle situazioni di emergenza assoluta⁸, si coglie anche l’incremento della vulnerabilità sociale, in particolar modo dopo l’emergenza pandemica del 2020. L’esasperazione delle fasi critiche del ciclo della vita (perdita del posto di lavoro, sfratto, malattia grave, decesso di uno dei familiari economicamente attivi, separazione dal convivente/coniuge) mettono socialmente a rischio le famiglie monocomponenti, i soggetti malati, i nuclei familiari di giovani con lavori precari o privi di reddito individuale (come ad esempio gli studenti universitari), con un evidente impatto sulle capacità economiche e quindi sulle condizioni abitative dei soggetti.

I dati relativi a questi due domini descrivono condizioni rapidamente e non linearmente mutevoli, con il risultato complessivo di inquadrare oggi una condizione di rischio ancora più estesa rispetto al decennio precedente dei soggetti indicati di solito come appartenenti alla “fascia grigia” nello studio della condizione abitativa. Questi individui e gruppi vivono la condizione stressante di poter scivolare verticalmente nella condizione di povertà abitativa e quindi esasperare ulteriormente l’emergenza. L’imprevedibilità e la velocità degli eventi che possono determinare lo scivolamento sono proprio le caratteristiche di questa condizione e, di riflesso, ha impatti sul ‘dominio legale’.

Per quanto attiene il dominio territoriale, uno sguardo esteso è opportuno. La questione abitativa viene posta con frequenza nelle aree più dinamiche del territorio (città metropolitane, grandi città), ma anche dai territori in contrazione si leggono incrementi delle fragilità territoriali. In queste aree infatti le dinamiche di contrazione demografica e spostamenti centripeti, determinano un surplus abitativo ma anche una conseguente riduzione delle dotazioni e dei servizi collegati all’abitare, che acuisce il disagio territoriale per chi, pur avendo casa vive in un contesto deprivato di tutto ciò che si lega all’abitare al difuori dello spazio domestico. La specificità dei contesti è quindi rilevante per una conoscenza adeguata del problema abitativo considerando forme di logoramento del tessuto sociale urbano, dovute al pendolarismo privato, al

⁷ Indicatori statistici utili a capire i fenomeni ci dicono che mentre i redditi restano invariati, i prezzi di vendita e di affitto delle case crescono, così come aumenta l’incidenza degli sfratti per morosità, l’incidenza delle case affollate (Seleni & Padovani, 2022)

⁸ Gli individui in povertà assoluta sono passati da 1,9 milioni nel 2005 a 5,6 milioni nel 2020 (Istat, 2021), come effetto diretto della pandemia (Asvis, 2021).

conseguente inquinamento e consumo di suolo in aree periferiche rispetto a quelle centrali dominate dal mercato, ma non servite adeguatamente. In tali specificità non possono non rientrare anche considerazioni sul mercato immobiliare, che dagli anni '90 indifferentemente dalle crisi, ha continuato nella produzione di abitazioni, incrementando i costi delle transazioni, ignorando l'andamento dei redditi (Caramaschi, Peverini 2023), (Banca D'italia 2023). Esasperando le fragilità ma anche le disparità territoriali.

Quanto finora detto consente alcune considerazioni.

Parlare di disagio abitativo richiede una dilatazione del campo di valutazione. Le crisi (economiche e sanitarie) hanno esteso, peggiorandola, la condizione del rischio. Agli studi degli anni Dieci del secolo che hanno reso sovrapponibile povertà e disagio, dobbiamo oggi aggiungere le considerazioni che mettono anche l'area del rischio abitativo (per i rapidi e drammatici andamenti evolutivi che ha assunto) all'interno del campo del disagio e quindi allargare necessariamente lo sguardo delle politiche pubbliche che possono affrontare la questione. Il problema dell'accesso alla casa quindi va rimodulato anche considerando chi una casa ce l'ha, i livelli di *affordability*, la crisi dell'offerta e l'esplosione della domanda analizzando il mercato edilizio pubblico e privato, nuove domande e difficoltà abitative, la capacità del contesto di qualificare l'abitare.

Di contro, si avvalora l'ipotesi che per trattare questa nuova 'questione abitativa' gli indicatori in uso, sebbene necessari per la conoscenza e lo studio, non riescono a dare conto del cambiamento e della costante variabilità dei fenomeni, non sono sufficienti ad inquadrare tutti gli aspetti, non descrivono l'attualità entro cui i cambiamenti più radicali accadono. Essi pertanto sono incapienti nel descrivere un fenomeno pervasivo non legato a gruppi sociali 'speciali' di popolazione, e includere anche quelle categorie che in passato erano ritenute esenti da disagi abitativi, come quella degli abitanti in proprietà, così come inquadrare aree geografiche diverse (Spadafina 2022). La rapidità con cui i dati si aggiornano e possano essere consultati, ma anche i modi con i quali i 'domini' evolvono, non aiutano gli indicatori alla costruzione di politiche predittive (e magari risolutive) dei fenomeni, semmai consentono solo l'azione "in emergenza" e il perdurare della crisi. L'uso degli indicatori presumibilmente invece potrebbe aiutare nella valutazione delle politiche pubbliche e per capire il livello di efficacia delle stesse nell'invertire tendenze e andamenti che segnano il problema.

Ne consegue che una seria politica "per la Casa" (non emergenziale e che possa intervenire sui soggetti che vivono il problema ma anche dare supporto per evitare a molti di precipitarvi dentro), non può inoltre essere appannaggio di settorialismi, ma incrociare le politiche economiche, e quelle sociali con quelle urbanistiche. Una conoscenza quali-quantitativa dei fenomeni può aiutare nella costruzione di politiche per la 'casa sociale', interagenti non sulla produzione dello stock-edilizio, già in esubero (Caramaschi 2021), ma sul mercato per orientare a finalità sociali la proprietà privata (Peverini 2020). Ragionare in termini di qualità e non solo di quantità indifferenziata di patrimonio da immettere, può cogliere con più appropriatezza la domanda, lo scopo, il significato, i beneficiari e le caratteristiche dell'offerta abitativa pubblica e rispondere a specifici bisogni dei territori.



Figura 4 | Alcune conclusioni (Elaborazioni dell'autore).

Riferimenti bibliografici

- Asvis (2021), *L'Italia e gli obiettivi di sviluppo sostenibile. Rapporto Asvis 2021*, Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile, Roma.
- Boni S., Padovani L. (2022) Bergamaschi M. (a cura di), *The multidimensional housing deprivation. Local dynamics of inequality, policies and challenges for the future*, FrancoAngeli Milano.
- Calafati, A. (2009). *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Donzelli.
- Caramaschi S. (2021), “Il verbo abitare non è all’infinito. Sull’inutilizzo del patrimonio abitativo nella città contemporanea” in CRIOS 22/2021, pp 6-15.
- Coppola A., Del Fabbro M., Lanzani A., Pessina G., Zanfi F. (Eds) (2021), *Ricomporre i divari. Politiche e progetti territoriali contro le disuguaglianze e per la transizione ecologica*, Il Mulino, Bologna.
- Governa F., Saccomani S. (2009). Housing and Urban Regeneration Experiences and Critical Remarks Dealing with Turin. *European Journal of Housing Policy*, 9:4, 391-410.
- Graziani A. (2004), “La nuova dimensione del disagio abitativo: statistiche e previsioni degli esperti di settore”, in Studi e Note di Economia 3/2004; pp. 139-169.
- Istat (2021), *Le statistiche dell’Istat sulla povertà. Anno 2020*, Istituto Nazionale di Statistica, Roma.
- Nomisma (2007), “La condizione abitativa in Italia. Fattori di disagio e strategie di intervento”, Ministero delle Infrastrutture: DG per l’edilizia residenziale e le politiche urbane ed abitative, Roma.
- Peverini M. (2021), In Bricocoli, M.; Peverini, M.; Tagliaferri, A., *Cooperative e case popolari. Il caso delle quattro corti a Milano*, Il Poligafo, Milano.
- Rosenthal S.S., Strange W.C. (2003). Geography, Industrial Organization, and Agglomeration. *The Review of Economics and Statistics*, 85(2), 377–393. Doi: <https://doi.org/10.1162/003465303765299882>

Sitografia

- Banca d’Italia (2023), “Sondaggio congiunturale sul mercato delle abitazioni in Italia”, https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/sondaggio-abitazioni/2022-sondaggio-abitazioni/04/statistiche_SAB_20230302.pdf
- Caramaschi S., Peverini M. (2023), “Una lettura socio-ecologica dell’abitare”, in DITE n.22/2023, <https://www.dite-aisre.it/una-lettura-socio-ecologica-dellabitare/>
- Cittalia – ANCI Ricerche (2008), “I comuni e la questione abitativa”, <https://www.cittalia.it/wp-content/uploads/2020/01/città-ind-09-I-comuni-e-la-questione-abitativa.-nuove-domande-sociali-gli-attori-e-gli-strumenti-operativi-1ed.pdf>;
- Cittalia – ANCI Ricerche (2010) “I Comuni e la questione abitativa. Le nuove domande sociali, gli attori e gli strumenti operativi. Seconda edizione febbraio 2010”; <https://www.cittalia.it/wp-content/uploads/2020/01/città-s-I-Comuni-e-la-questione-abitativa.-Le-nuove-domande-sociali-gli-attori-e-gli-strumenti-operativi.-Seconda-edizione-febbraio-2010.pdf>
- D’Alessio G., Gambacorta R. (2009) “L’accesso all’abitazione di residenza in Italia”, “Questioni di economia e finanza (Occasional papers), 9, 2007; Banca D’Italia, https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2007-0009/QEF_9.pdf
- Edgar B., Meert H. (2005), “Fourth Review of Statistics on Homelessness in Europe. The ETHOS Definition of Homelessness”, FEANTSA European Federation of National Organisations Working with the Homeless, November 2005; <https://www.feantsaresearch.org/download/4-20051064656256989452078.pdf>
- FEANTSA 2017, ETHOS, Classificazione europea dei Senza Dimora e dell’esclusione abitativa, https://www.feantsa.org/download/it___8942556517175588858.pdf
- Holm A., Alexandri G., Bernt M., 2023, “Housing policy under the conditions of financialization. The impact of institutional investors on affordable housing in European Cities. (HoPoFin), RESEARCH REPORT, Sciences Po Urban School (June 2023); <https://www.sciencespo.fr/ecole-urbaine/sites/sciencespo.fr.ecole-urbaine/files/Rapporthousinghopofin.pdf>
- Nomisma e Federcasa (2020), “Dimensione del disagio abitativo pre e post emergenza covid-19. Numeri e riflessioni per una politica di settore”, <http://cms.federcasa.it/download.aspx?id=9fe957dd-f413-476f-ba81-4c05cf30149e>
- Palvarini P. (2006), Il concetto di povertà abitativa: rassegna di tre definizioni Dottorato URBEUR. <https://docplayer.it/18435817-Il-concetto-di-poverta-abitativa-rassegna-di-tre-definizioni.html>
- Peverini M. (2020), “Cosa sappiamo sulla proprietà residenziale in Italia”. *Lo Stato delle Città*, 5: 61–65. https://sciperodegliaffitti.noblogs.org/files/2021/01/SDC_5-pages-31-33.pdf

Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali 2015, Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia; <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/focus-on/Poverta-estreme/Documents/Linee-di-indirizzo-per-il-contrasto-alla-grave-emarginazione-adulta.pdf>

Spadafina G. (2022), “La multidimensionalità della condizione abitativa. Dalla Regione Toscana una buona pratica per supportare le policy” DITE n.19/2023; <https://www.dite-aisre.it/la-multidimensionalita-della-condizione-abitativa-dalla-regione-toscana-una-buona-pratica-per-supportare-le-policy/>

Riconoscimenti

Il lavoro presenta l'avanzamento del secondo anno di ricerca del progetto “Rigenerare l'abitare urbano” (2022-2024), Dipartimento ArCoD del Politecnico di Bari. Responsabile Scientifico: prof. arch. Nicola Martinelli. Progetto PON 2014-2020 (D.M. 10 agosto 2021, n. 1062) - Tematiche Green.

Community Organizing come garanzia per un welfare abitativo inclusivo: il caso della città di Boston

Carla Barbanti

Università degli Studi di Catania
Dipartimento di Ingegneria Civile ed Architettura
carla.barbanti@phd.unict.it

Abstract

A fronte di un crescente aumento delle disuguaglianze socio-spaziali in tutte le nostre città, si riscontra la diffusione dei fenomeni di gentrificazione dei centro-città e la l'acuirsi di vari tipi di bisogno abitativo, che diventa centrale nel dibattito sulla pianificazione urbana e sulle politiche abitative.

Tali dinamiche, inquadrare all'interno del sistema neoliberale hanno portato diversi studiosi a evidenziare Come, da un lato, la fornitura di alloggi pubblici non è sempre in grado di garantire alloggi per tutti, e, dall'altro, il crescente ruolo delle no profit in tema abitativo spinge verso la neoliberalizzazione delle politiche abitative e la finanziarizzazione del welfare abitativo.

Questo paper contribuisce a tale dibattito, introduce l'ipotesi che il community organizing – la facilitazione di processi di attivismo civico organizzato – possa contribuire a produrre politiche abitative in grado di rispondere ai bisogni abitativi dei soggetti più vulnerabili. Il paper costruisce questa riflessione a partire dallo studio di alcune pratiche di attivismo civico organizzato per il diritto all'abitare in una delle città più gentrificate al mondo, ossia Boston negli Stati Uniti.

Parole chiave: housing, disuguaglianze socio-spaziali, community organizing

Introduzione

Negli ultimi decenni le città si sono confrontate sempre di più con un aumento delle disuguaglianze socio-spaziali che hanno visto la diffusione di fenomeni di gentrificazione e lo spostamento dei soggetti più vulnerabili ai margini della città. Ciò rende l'accesso alla casa un tema attuale e urgente per il dibattito della pianificazione urbana. La crisi dell'abitare oggi va inquadrata all'interno di dinamiche di sistema che hanno visto la graduale perdita del valore d'uso della casa, verso una sua mercificazione come oggetto di profitto e una sua commodificazione (Madden & Marcuse, 2016), la riduzione dell'impegno istituzionale nell'edilizia pubblica e una privatizzazione del 'business' *affordable housing* a vantaggio del privato e del privato sociale. Diversi studiosi evidenziano come le azioni di entrambi i soggetti, seppur con diverse modalità, rappresentano due facce del modello neoliberale, il che compromette la tutela del diritto all'abitare. Per questo, in molti sono alla ricerca di strade alternative, quali le *Community Land Trust* (CLT), in quanto mettono in mano ai residenti il controllo dello sviluppo urbano.

Questo paper vuole contribuire a questa 'ricerca', con un focus sulle possibilità di controllo da parte degli abitanti con problemi di accesso alla casa e, in particolare, su una particolare forma con cui tale controllo può essere esercitato: il *Community Organizing* (CO). In generale il CO indica un processo attraverso il quale i residenti direttamente impattati dai problemi costruiscono il potere per intraprendere azioni sostenibili su questioni sistemiche che influenzano negativamente la loro vita quotidiana (Christens et al 2021), sfidando la struttura di potere esistente attraverso azioni (anche) conflittuali (Saegert, 2006). In particolare, quindi, è legittimo chiedersi quale ruolo può avere il CO nel garantire un welfare abitativo autenticamente inclusivo? Il presente contributo esplora tale domanda prendendo il caso della città di Boston ed analizzando l'esperienza di due organizzazioni interconnesse che combinano strumenti di CO e fornitura di alloggi a prezzi accessibili: *Boston Neighborhood Land Trust* e *City Life/ Vida Urbana*. Il caso è stato sviluppato attraverso varie attività di ricerca e analisi dati, ma anche attività di campo (osservazione partecipante di 20 eventi delle suddette organizzazioni, 25 interviste semi-strutturate a testimoni privilegiati, ricerca d'archivio).

L'analisi del caso mostra come, a fronte del rischio che anche le CLT possano essere soggette alle derive neoliberiste al pari di altri modelli abitativi, il CO possa invece essere un buon antidoto. Esso può diventare, quindi, uno strumento a supporto della pianificazione urbana che mira alla costruzione di un welfare abitativo inclusivo dei soggetti più vulnerabili.

1 | Minacce e opportunità per il diritto all'abitare

Le pressioni del modello economico e politico neoliberista hanno portato a un aumento delle disuguaglianze socio-spaziali, causando anche la diffusione di fenomeni di gentrificazione dei centro-città, dando vita a difficoltà di accesso alla casa che sono una vera e propria crisi della città democratica (Donaghy, 2018). La casa, infatti, rappresenta una «necessità vitale universale (...) Senza di essa, la partecipazione a gran parte della vita sociale, politica ed economica è impossibile» (Madden & Marcuse, 2016), al punto che il tema dell'accessibilità della casa, dopo decenni di relativa indifferenza, è tornato centrale nel dibattito disciplinare. Alcuni studiosi sostengono che l'edilizia pubblica resta uno dei pilastri dello stato sociale (Kemeny 2001), mentre altri sollevano dubbi sul fatto che essa sia in grado di rispondere alle esigenze delle persone più vulnerabili (McCarty, 2014). Per questo in molti rivolgono l'attenzione verso le politiche abitative che, soprattutto in paesi di tradizione liberale, mirano a fornire sostegno ai residenti a basso reddito, incentivando il privato e devolvendo finanziamenti pubblici che di fatto alimentano il mercato privato (McCarty, 2014), dando vita a meccanismi di offerta pubblica di casa accessibile che finiscono per alimentare il cosiddetto 'progetto neoliberale' (Thompson, 2020).

A fronte di una difficoltà da parte del soggetto pubblico nell'offrire risposta ai bisogni dei più vulnerabili, una parte del dibattito disciplinare ha guardato con interesse al ruolo crescente delle cooperative edilizie e del settore no profit, nell'offerta di alloggi e servizi connessi all'abitare (Minora, 2011), sostenendo che tali attori sono fondamentali al raggiungimento della giustizia abitativa in contesti caratterizzati da disuguaglianze (Hyra et al., 2019). Tuttavia, esiste una letteratura ampia che mostra le notevoli criticità della "terzosettorializzazione" dell'edilizia a prezzi accessibili, che porta all'esclusione dei soggetti più fragili (Tosi, 2008) e di chi non intende aderire a un 'modello collaborativo' (Bricocoli, 2017). È ampiamente studiato il fatto che tale modello ha alimentato processi di finanziarizzazione (Belotti & Arbaci, 2021; Fernandez, Aalbers, 2020), senza garantire una reale accessibilità ai soggetti più vulnerabili (Clapham, 2006).

In questo scenario alcuni studiosi esplorano strade alternative (Thompson, 2020), «modelli di edilizia urbana non speculativa» (Stein, 2019), come le *Community Land Trust* (Davis, 2020), ossia forme di proprietà e gestione immobiliare collettiva. Secondo Stein (2019), in una CLT le persone più vulnerabili possono non solo partecipare a un processo decisionale ma «prendere il controllo dei mezzi di produzione spaziale» (Stein, 2019). Al fine di dare potere ai soggetti più impattati dalle questioni, nell'ottica di creare città più eque e giuste, in tale dibattito la società civile, ed in particolare al CO, assumono un ruolo strategico (Christens et al., 2021).

Nonostante il termine CO comprende diversi approcci all'organizzazione della società civile (che non verranno approfondite in questo contributo), qui si intende un processo attraverso il quale i residenti direttamente impattati dai problemi costruiscono il potere sociale per intraprendere azioni su questioni sistemiche che influenzano negativamente la loro vita quotidiana (Christens et al 2021), sfidando la struttura di potere esistente attraverso azioni (anche) conflittuali (Saegert, 2006). Anche se alcuni autori ritengono che le CLT non perdono la dimensione politica (Engelsman et al., 2018), altri studi evidenziano criticità date dall'intersezione della dimensione dell'*organizing* e del *development* (Fisher & DeFilippis, 2015). Alcuni autori, infatti, mettono in luce come il passaggio dalla dimensione di organizzazione di cittadini alla fornitura di alloggi, spesso fa perdere la dimensione dello scontro, dell'agitazione e del conflitto (Stoecker, 2003), considerate rilevanti per produrre cambiamenti sistemici. I modelli di proprietà non capitalista rappresentano quindi per alcuni solo una parte del cambiamento del sistema abitativo desiderato, in quanto non sfidano le relazioni di potere, i processi o le istituzioni (DeFilippis et al., 2019). Come sostengono Shutz e Sandy «il problema non è che alcune persone forniscono servizi. Il problema è che così poche persone si stanno organizzando per ridurre la necessità di questi servizi» (Schutz e Sandy, 2011).

2 | Il caso studio della città di Boston, Massachusetts (Stati Uniti)

2.1 | Inaccessibile Boston e tentativi di politiche pubbliche *affordable*

La città di Boston in Massachusetts, con i suoi 654.281 abitanti¹, aventi un reddito familiare medio \$79,283² (10 mila in più di quello nazionale), è una delle più ricche negli Stati Uniti e. e anche una di quelle dove i fenomeni di iniquità socioeconomica sono più evidenti. In quella che secondo l'Harvard Joint Center for Housing Studies è la nona città più costosa per le case in affitto, nel 2023 l'affitto medio per un appartamento con 3 camere da letto è di \$ 3.700, in aumento del 12% rispetto all'anno precedente³ A Boston più del 45%

¹ Dati del censimento: ACS 2021. <https://data.census.gov/>

² United States Census Bureau, Current Population Survey, 2021 and 2022 Annual Social and Economic Supplements.

³ "Average Rent in Boston, MA." Zumper Rent Research. Disponibile a: <https://www.zumper.com/rent-research/boston-ma>.

della popolazione paga più del 30% del proprio reddito per alloggio, ossia più del valore % soglia entro cui un alloggio è considerato *affordable*⁴.

La crescente difficoltà di accesso alla casa aumenta il divario tra ricchi e poveri, alimentando fenomeni di segregazione spaziale (le popolazioni più vulnerabili vengono sempre più spinte ai margini della città). Secondo una ricerca della Boston University⁵, la vulnerabilità sociale in città si concentra in alcuni quartieri meno centrali⁶ che sono abitati da una popolazione con basso reddito, difficoltà di accesso ai servizi, e di origine straniera, prevalentemente latina e afroamericana⁷. Proprio in questi quartieri negli ultimi decenni sono aumentati i casi di sfratti e crescono le pressioni del mercato immobiliare. L'accesso alla casa e la tutela del diritto all'abitare a Boston sono tra le principali sfide da affrontare.

Il quadro degli attori incaricati di rispondere al bisogno abitativo evidenzia un ridotto impegno pubblico a fronte di un ruolo preponderante del mondo no profit.

La Boston Housing Authority (BHA), infatti, possiede 56 complessi residenziali, pari al 3% dell'intero stock immobiliare a Boston, di cui però solo 24 sono destinati alle famiglie a basso reddito (gli altri sono alloggi per anziani e residenti con disabilità).

Oltre agli alloggi pubblici, il BHA gestisce i cosiddetti voucher che supportano circa 34.000 residenti che si rivolgono al mercato privato. Si tratta di due tipi di voucher:

1. *Section 8*, che rappresenta una sovvenzione diretta ai residenti che affittano da un privato;
2. *Massachusetts Rental Voucher (MRVP)*, che invece rappresenta una sovvenzione di BHA diretta ai proprietari degli alloggi affittati a residenti che pagano di affitto solo il 30-40% del proprio reddito.

Un altro programma che incentiva l'accesso alla casa è l'*Inclusionary Development Policy (IDP)*, che impone ai privati una quota di case a canone calmierato nei loro interventi di nuova edificazione. All'interno di queste politiche le no-profit, le *Community Development Corporation (CDC)* assumono un ruolo rilevante. La maggior parte di fondi pubblici⁸ infatti vengono loro destinati per agevolare la realizzazione di alloggi accessibili, o tramite una riduzione delle tasse, o tramite sussidi, o tramite la concessione di aree pubbliche.

Nonostante gli sforzi, e gli slogan profusi, tali politiche non soddisfano le esigenze. Più del 44% dei bostoniani ha un reddito inferiore al 60% dell'*Area Median Income (AMI)*, ma solo il 16,6% delle unità abitative già disponibili a Boston è accessibile per questa fascia reddituale. Inoltre, solo il 5,3 % delle unità abitative è esplicitamente riservato alle famiglie che hanno un reddito basso o estremamente basso (al di sotto del 30% AMI), a fronte di un 27% che produce meno del 30% di AMI⁹.

I programmi di investimento pubblici sull'*housing affordability* di fatto alimentano il mercato privato e non riescono coprire i bisogni abitativi delle fasce più vulnerabili. Come si legge in un *Housing Toolkit* prodotto nel 2019 dal Comune di Boston, le soluzioni abitative fornite dal terzo settore o dal privato, che senza sussidi pubblici sarebbero insostenibili, sono accessibili soltanto a una classe media o moderata¹⁰.

3.2 | Boston Accessibile...in pratica

La drammaticità della situazione è alla base del formarsi di un network di cittadini e organizzazioni per il diritto all'abitare, le quali fanno un esplicito uso del CO. Spesso si tratta di organizzazioni riconosciute formalmente come no-profit ma molto diverse dal terzo settore tradizionale, in quanto esplicitamente impegnate a superare le ingiustizie sociali attraverso strategie di acquisizione di un potere collettivo, gestito dalle persone più impattate dai problemi abitativi. Si tratta di un network che si basa sul legame e la collaborazione tra due tipi di organizzazioni: da un lato, quelle che si occupano prevalentemente di attivare e mobilitare i residenti e, dall'altro, quelle che offrono soluzioni abitative accessibili alternative, sul modello CLT, al mercato immobiliare del privato e del privato sociale (CDC).

All'interno del network è di particolare interesse l'esperienza di due organizzazioni interconnesse: la *Boston Neighborhood Community Land Trust (BNCLT)* e *City Life/Vida Urbana (CLVU)*.

⁴ Boston Foundation, 2022. Greater Boston Housing Report Card. Disponibile a: https://www.tbf.org/-/media/tbf/reports-and-covers/2022/october/gbhrc2022_interactive_web.pdf.

⁵ Boston University, 2019. Carbon Free Boston Social Equity Report. Disponibile a: <https://greenribboncommission.org/document/carbon-free-boston-social-equity-report/>

⁶ Si tratta dei quartieri Dorchester, East Boston, Hyde Park, Mattapan, Mission Hill, e Roxbury.

⁷ Cfr. Nota 5.

⁸ Il 18% dei fondi pubblici sono investiti dalla City, il 27% dallo Stato e il 56 % sono invece risorse federali.

⁹ City of Boston Department of Neighborhood Development, 2019, Income-Restricted Housing in Boston 2019. Disponibile a: <https://www.boston.gov/sites/default/files/file/2020/11/Income-Restricted%20Housing%202019.pdf>.

¹⁰ Boston Planning and Development Agency, 2019. Boston Housing Toolkit, 2019. Disponibile a: <https://www.bostonplans.org/getattachment/21cf3f23-b891-4937-8b4e-368363bfd2af>.

BNCLT è un'organizzazione che fornisce alloggi a prezzi accessibili secondo il modello delle CLT, basandosi su un sistema di proprietà e governance collettiva. BNCLT nasce nel 2014 a valle di un processo di organizzazione di residenti che vede CLVU organizzare un gruppo di cittadini e attivisti dell'organizzazione COHIF (Coalition for Occupied Homes in Foreclosure).

Dal 2011, infatti, COHIF e residenti del quartiere Dorchester, in seguito all'aumento di sfratti che colpiva residenti del quartiere decidono di mobilitarsi per difendere il diritto dei residenti a restare nelle loro case. Dagli anni Novanta, infatti, gli investimenti da parte di grandi attori privati sul mercato immobiliare producono un aumento degli interessi sui mutui e il diffondersi di fenomeni di "abusivismo immobiliare" che vedono la concessione di mutui a soggetti che di fatto non possiedono una bancabilità. Questo processo fa scoppiare negli anni 2000-2010 una crisi dei pignoramenti e degli sfratti, dove le banche giocano un ruolo centrale. Tra il 1998 e il 2006 i prezzi aumentano più dell'ottanta per cento¹¹. I decreti di pignoramento passano da 1092 nel 2005 a 3086 nel 2006, fino ad arrivare a 7653 nel 2007¹². Tanti piccoli proprietari, infatti, non riescono più a sostenere il mutuo e si ritrovano senza più una casa. Così racconta una residente che viveva in affitto in un appartamento nel quartiere Dorchester e oggi è residente di un alloggio nella BNCLT:

«Stavamo guardando tutti questi edifici che venivano acquistati dalla banca perché la gente non poteva permetterselo. E per questo motivo, se erano i proprietari, hanno perso la loro casa. Se erano affittuari e il proprietario ha lasciato la casa, comunque gli inquilini si dovevano spostare. Ciò ha causato molte destabilizzazioni nei quartieri. (...), qualcuno un giorno ha suonato il mio campanello e ha detto 'Ciao. Se compro questo edificio, vuoi ancora vivere qui?' E gli ho detto 'Di cosa stai parlando?' (...) Sono andata on line e ho visto che la casa dove vivevo era stata pignorata, e che presto sarebbe stata venduta all'asta. (...) quando prendi una casa è la sensazione migliore, ma è una sensazione terribile quando la perdi».

In questo processo CLVU si mobilita per supportare e organizzare i residenti di Dorchester proponendo il modello delle CLT come possibilità per sottrarre al processo di acquisizione da parte delle banche degli immobili, mantenendo i prezzi degli affitti accessibili.

CLVU, infatti, opera per ingaggiare membri della comunità e sensibilizzarli sui problemi, per creare un match tra bisogno e risposta al bisogno, per organizzare proteste al fine di esercitare pressione pubblica e attirare l'attenzione dei media, coltivando al contempo la leadership dei residenti in modo che siano essi stessi in quanto diretti interessati responsabili delle azioni.

La strategia di organizing alla base delle attività è definita dai membri di CLVU con tre parole chiave: scudo, spada e offerta. Lo scudo indica la difesa legale che CLVU fornisce a supporto dei residenti che hanno decreti di sfratto o di pignoramento. Serve anzitutto mettere i residenti al sicuro dal rimanere senza tetto e fornire tramite avvocati un'assistenza legale affinché riescano a rispondere all'attacco legale. La spada rappresenta invece la mobilitazione in termini di protesta, campagna per attirare l'attenzione dei media, aggregare altri residenti che vivono lo stesso problema e porre al centro dell'attenzione un problema individuale che però è vissuto collettivamente e riguarda un tema forte al centro del dibattito pubblico. L'offerta è legata alla creazione di un network di soggetti in grado di fornire un'offerta abitativa accessibile, anche acquistando appartamenti e immobili di inquilini che sono soggetti a sfratto o pignoramento.

Con questa base strategica di *organizing*, CLVU supporta i residenti interessati da sfratti insieme agli attivisti di COHIF a costruire una CLT e acquisire le unità immobiliari dove gli inquilini avevano avuto un decreto di sfratto garantendo un affitto accessibile per 99 anni. Ciò ha consentito a residenti del quartiere di restare nelle loro case. Un abitante di Dorchester e attuale membro della BNCLT racconta così: «Insieme ad un altro residente dell'edificio pignorato e il padrone di casa, siamo andati da CLVU, perché sapevo che supportavano le persone che erano in pericolo di avere le loro case pignorate. Così (...) gli abbiamo raccontato la nostra storia. (...) Dopo di che, quello che è successo è che, insieme a COHIF, siamo stati in grado di intervenire e sono rimasta a vivere nella mia casa».

BNCLT attualmente possiede interamente il patrimonio e le unità abitative sono in affitto, ma l'organizzazione sta attualmente lavorando per capire come promuovere la proprietà all'interno della CLT. Nella fase di avvio sono state acquisite 15 unità immobiliari su 6 edifici in cui i due terzi erano occupati da inquilini salvati dallo sfratto e dal pignoramento. Il 100% dei residenti della CLT sono BIPOC¹³ e persone dal basso reddito. In termini decisionali, BNCLT si basa su una governance tripartita che tiene dentro i

¹¹ City Life/Vida Urbana, 2012. Bank Tenant Association Organizing Manual. Disponibile a: http://www.campusactivism.org/server-new/uploads/city_life_bank_tenant_association_manual.pdf.

¹² cfr. nota 12.

¹³ L'acronimo indica "black, indigenous and people of color".

residenti delle case, i proprietari della terra e/o dell'edificio, i residenti del quartiere e organizzazioni locali (tra cui CLVU). I residenti occupano gli organi decisionali dell'organizzazione, quali il comitato di gestione, quello di *fundraising*, gestione finanziaria, e hanno pieno potere di decidere come destinare le risorse economiche, generate prevalentemente dagli affitti e da finanziamenti che ricevono tramite bandi. Ciò consente un processo decisionale inclusivo che garantisce che le scelte che vengono prese corrispondano alle esigenze di chi ci abita.

Tuttavia, le difficoltà di gestione di un patrimonio immobiliare pongono sfide legate alla sostenibilità e al reperimento di risorse. Tale modello di per sé non rappresenta un'alternativa al soddisfacimento del diritto all'abitare. Le dinamiche che derivano dal passaggio da un'attivazione civica organizzata a un'organizzazione che fornisce alloggi a canoni accessibili determinano un focus dell'organizzazione che si distacca sempre di più da metodologie tipiche del CO, per diventare sempre più orientato a costruire relazioni tra residenti e a co-progettare la sostenibilità dell'organizzazione. Tale lavoro, seppure indispensabile, tuttavia allenta un'azione che mira a un cambiamento più strutturale e può far perdere di vista l'obiettivo di rivolgere gli alloggi a fasce di popolazione più vulnerabile.

Nonostante le difficoltà ciò che rende peculiare l'esperienza della BNCLT non è solo il processo di organizzazione civica capillare messo in atto da CLVU, ma anche il continuo supporto che CLVU continua ad offrire alla CLT, non solo come organizzazione di residenti ma anche in termini di supporto tecnico per aiutare BNCLT a trovare risorse economiche utili per implementare il patrimonio accessibile e curare la manutenzione delle unità esistenti.

Nonostante il supporto e la presenza all'interno della BNCLT, CLVU continua a mantenere una sua indipendenza che permette di mantenere saldo l'obiettivo di organizzare residenti per costruire un potere collettivo, rimanendo quindi un soggetto *organizer* senza trasformarsi in *developer*.

Come descrive uno studioso e *practitioner* all'interno di un'organizzazione che si occupa di diritto all'abitare, riferendosi al lavoro di CLVU «si tratta davvero di lavorare con la gente non solo per organizzare e sostenere per sé stessi, ma anche per alcuni dei cambiamenti strutturali che sono necessari».

Conclusioni

La città di Boston rappresenta, come analizzato, un caso emblematico rispetto alle questioni che riguardano il diritto all'abitare, in quanto manifesta le derive neoliberiste richiamate nel dibattito scientifico, tanto del soggetto pubblico, quanto del privato sociale. Le politiche pubbliche abitative di fatto sostengono i soggetti più vulnerabili attraverso il potenziamento del settore privato e/o no profit e tale strategia non contribuisce a ridurre il bisogno abitativo dei soggetti più vulnerabili, anzi lo alimenta.

In aggiunta, il racconto della realtà di BNCLT e CLVU mette in luce alcune questioni che possono contribuire al dibattito sulle politiche abitative:

- Nel momento in cui organizzazioni dal basso si confrontano con la fornitura di alloggi accessibili, seppur con forme alternative che garantiscono una proprietà e una governance collettiva, se da un lato garantiscono un maggior controllo da parte dei residenti del patrimonio immobiliare, dall'altro si ritrovano ingabbiate in dinamiche organizzative che sono più orientate a mantenere sostenibile l'organizzazione e spesso possono avere difficoltà a mantenere gli affitti accessibili e a produrre cambiamenti strutturali nelle strutture di potere. Tale processo, senza un monitoraggio civico, potrebbe degenerare in derive neoliberiste, così come è successo a molte CDC.
- Nonostante le possibili derive, nel caso trattato ciò che contribuisce al mantenimento dell'obiettivo genuino di offrire soluzioni abitative ai soggetti più vulnerabili è lo stretto legame con il CO, non solo nella fase di attivazione, ma anche dopo. Tale supporto, tuttavia, è avvenuto mantenendo sempre due organizzazioni distinte, ognuna con il proprio focus di azione, che consente a CLVU di continuare a fare autentico *organizing* senza comprometersi con dinamiche legate al *development*.

Infine, l'analisi del caso evidenzia come il CO promosso da CLVU nell'esperienza di Boston, è l'unica chiave che riesce a garantire un processo che mette nelle mani delle persone più vulnerabili gli strumenti e il potere che consente loro di rispondere al diritto all'abitare. Ciò consente di sorvegliare tanto sul terzo settore quanto soprattutto sul soggetto pubblico, costruendo un potere collettivo in grado di impattare le politiche pubbliche e offrire al contempo soluzioni ai più vulnerabili. Combinando negoziazione con il conflitto il CO rappresenta un possibile strumento che consente una democratizzazione dei processi urbani, ed in particolare delle politiche per la casa.

Riferimenti bibliografici

- Belotti, E., & Arbaci, S. (2021), "From right to good, and to asset: The state-led financialisation of the social rented housing in Italy", in *Environment and Planning C: Politics and Space*, n. 39(2), pp. 414-433.
- Bricocoli, M. (2017), "La casa come servizio? Temi e questioni dell'azione pubblica sotto osservazione", in *Tracce Urbane. Rivista Italiana Transdisciplinare Di Studi Urbani*, n. 1(1), pp. 48-59.
- Christens, B. D., Gupta, J., & Speer, P. W. (2021), "Community organizing: Studying the development and exercise of grassroots power", in *Journal of Community Psychology*, n. 49(8), pp. 3001-3016.
- Clapham, D. (2006), "Housing Policy and the Discourse of Globalization", in *European Journal of Housing Policy*, n. 6(1), pp. 55-76.
- Davis, J.E. (2010). *The community land trust reader*, Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- DeFilippis, J., Williams, O. R., Pierce, J., Martin, D. G., Kruger, R., & Esfahani, A. H. (2019), "On the Transformative Potential of Community Land Trusts in the United States", in *Antipode*, n. 51(3), pp. 795-817.
- Donaghy, M. M. (2018). *Democratizing urban development: Community organizations for housing across the United States and Brazil*, Temple University Press.
- Engelsman, U., Rowe, M., & Southern, A. (2018), "Community Land Trusts, affordable housing and community organising in low-income neighbourhoods", in *International Journal of Housing Policy*, n. 18(1), pp. 103-123.
- Fisher, R., & DeFilippis, J. (2015), "Community organizing in the United States", in *Community Development Journal*, n. 50(3), pp. 363-379.
- Fernandez, R., & Aalbers, M. B. (2020), "Housing Financialization in the Global South: In Search of a Comparative Framework", in *Housing Policy Debate*, n. 30(4), pp. 680-701.
- Hyra, D., Moulden, D., Wetted, C. & Fullilove, M. (2019), "A Method for Making the Just City: Housing, Gentrification, and Health", in *Housing Policy Debate*, n. 29(3), pp. 421-431.
- Karger, H., & Stoesz, D. (2006), *American Social Welfare Policy: The Pluralist Approach*, Boston: Allyn and Bacon.
- Kemeny, J. (2001), "Comparative housing and welfare: Theorising the relationship", in *Journal of Housing and the Built Environment*, n. 16, pp. 53-70.
- Madden, D., & Marcuse, P. (2016), *In defense of housing. The politics of crisis*, Verso, London.
- McCarty, M. (2014). Introduction to Public Housing. CRS Report for Congress.
- Minora, F. (2011), "Terzo settore, impresa sociale e produzione di abitabilità: alcune ipotesi di lavoro", paper presentato al "Colloquio scientifico annuale sull'impresa sociale 2011", organizzato da Iris Network; 20 – 21 maggio 2011, Milano.
- Saegert, S. (2006), "Building civic capacity in urban neighborhoods: An empirically grounded anatomy", in *Journal of Urban Affairs*, n. 28(3), pp. 275-294.
- Schutz, A., & Sandy, M. G. (2011), *Collective action for social change: An introduction to community organizing*, Palgrave Macmillan.
- Stein S. (2019), *Capital City: Gentrification and the Real Estate State*, Verso, London.
- Stoecker, R. (2003), "Understanding the Development-Organizing Dialectic", in *Journal of Urban Affairs*, n. 25(4), pp. 493-512.
- Tosi, di A. (2008), "Retoriche dell'abitare e costruzione sociale delle politiche", in *Meridiana: rivista di storia e scienze sociali*, n. 62, pp. 1-16.
- Thompson, M. (2020), *Reconstructing Public Housing Liverpool's hidden history of collective alternatives*, Liverpool University Press.

La questione della casa e il nodo della violenza di genere

Chiara Belingardi

Università degli Studi di Firenze

DIDA

cbelingardi@unifi.it

Abstract

La violenza contro le donne e la violenza di genere sono fenomeni che cambiano nel corso del tempo, ma sono ancora presenti nella società contemporanea. Esistono numerose forme di violenza: sia fisica, strutturale, psicologica, domestica, economica e altre. Ognuna di queste forme interagisce con il problema dell'accesso alla casa rafforzandolo: la mancanza di case accessibili rende più difficile per le donne e per le persone LGBTIQ+ uscire da situazioni di violenza domestica. Dall'altra parte la violenza e la discriminazione in ambito domestico e familiare sono le cause maggiori della *homelessness* di questi due gruppi di persone. La questione del reddito è un fattore determinante nell'accesso a un'abitazione sicura. Tuttavia non è l'unico elemento di difficoltà nel reperimento di una casa: una donna o una persona LGBTIQ+ possono essere vittime di violenza domestica, che, come detto, è il principale fattore di disagio/emergenza abitativa; generalmente hanno redditi più bassi in ragione del loro ruolo di genere o delle discriminazioni. Le persone trans e le donne migranti sole hanno più difficoltà a trovare casa a causa dei *bias* che le legano alla prostituzione. Le donne hanno più probabilità di invecchiare da sole ed entrare in precarietà abitativa e hanno più probabilità di trovarsi sole con minori a carico e quindi più difficoltà a trovare una casa in affitto. L'obiettivo del paper è esplorare il problema e fornire alcune piste di ricerca e possibili soluzioni.

Parole chiave: welfare, housing, surveys & analysis

1 | Introduzione

La violenza contro le donne e la violenza di genere sono fenomeni che cambiano nel corso del tempo, ma sono ancora presenti nella società contemporanea. La strada verso la risoluzione del problema è ancora lunga, perché è una questione complessa, risultato di una stratificazione di elementi biologici e sociali, culturali e politici, strutturali e relazionali, a cui alle questioni legate al sesso e ai corpi si aggiungono ruoli e aspettative legate al genere, che, anche se non possono essere considerati elementi naturali (per esempio le donne non sono per loro natura più portate al lavoro domestico o all'accudimento dei figli), hanno una radice sociale storica per cui vengono naturalizzati.

La "Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica" o Convenzione di Istanbul, sottoscritta nel 2011 e ratificata dall'Italia nel 2013, è il documento di riferimento quando si parla di violenza contro le donne e contiene una serie di impegni che i Paesi si sono assunti per contrastarla. La Convenzione contiene alcune definizioni delle diverse forme di violenza contro le donne: «con l'espressione "violenza nei confronti delle donne" si intende designare una violazione dei diritti umani e una forma di discriminazione contro le donne, comprendente tutti gli atti di violenza fondati sul genere che provocano o sono suscettibili di provocare danni o sofferenze di natura fisica, sessuale, psicologica o economica, comprese le minacce di compiere tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, sia nella vita pubblica, che nella vita privata» (COE, 2011, art. 3), che viene riconosciuta come strutturale: «Riconoscendo la natura strutturale della violenza contro le donne, in quanto basata sul genere, e [...] è uno dei meccanismi sociali cruciali per mezzo dei quali le donne sono costrette in una posizione subordinata rispetto agli uomini» (COE, 2011, premessa). Si riconosce inoltre che la violenza contro le donne e la violenza domestica hanno radici nella violenza strutturale, cioè in tutti quei meccanismi di discriminazione e pregiudizi che tendono a costruire un'immagine sociale delle donne come inferiori rispetto agli uomini e dunque giustificano implicitamente un atteggiamento violento. Secondo le statistiche del Ministero degli Interni¹, nel 2022 ci sono stati 319 omicidi in Italia, in 125 casi le vittime erano donne, di cui 103 sono state uccise in ambito familiare/affettivo di cui 61 da partner/ex partner (in questo caso si parla di "femminicidio"). L'osservatorio sui femminicidi di NonUnaDiMeno², il movimento

¹ https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2023-03/giornata_internazionale_della_donna_2023-02-28_elaborato_8_marzo_-_final.pdf

² <https://osservatorionazionale.nonunadimeno.net/> (Ultima visita 15/07/2023)

femminista nato in Italia nel 2015, conta per il 2023 ottanta vittime di femminicidi, lesbicidi, trans*cidi (dati aggiornati al 8/09/2023). I numeri sono differenti perché l'osservatorio conta anche le persone (donne o trans) spinte al suicidio e perché i/le trans sono contate/i indipendentemente dal loro sesso di origine o di assegnazione. Sempre secondo i dati del Ministero, nel 2022 la violenza in termini di atti persecutori (definiti "reati spia" nello stesso documento) ha visto 17.259 vittime, di cui il 74% donne; i maltrattamenti in ambito familiare sono stati 23.169 di cui l'81% ha colpito le donne, mentre i reati di violenza sessuale sono stati 5.991 e hanno riguardato donne per il 91% dei casi. È utile sottolineare che questi numeri non riescono a raccogliere tutto il sommerso, che nel caso della violenza domestica può essere difficile da osservare, specie quando assume forme di violenza psicologica. La Convenzione di Istanbul parla di "violenza domestica" perché si parla di atti perpetrati in ambito intimo e familiare. Questo può portare alla lettura del fenomeno non in chiave politica e sociale, ma come una questione privata (Gago, 2022).

Essendo la violenza legata in grande misura all'ambito familiare, "domestica" appunto, la questione della casa assume un ruolo centrale. Applicare una prospettiva di genere e intersezionale alla questione dell'housing e dell'accesso alla casa vuol dire mettere in luce la complessità del problema a partire dalla domanda "quali case per quali abitanti?" (Fregolent, Torri, 2018). In questo contributo si vuole tracciare alcune linee di lavoro per delineare i vari aspetti che compongono la questione dell'accesso alla casa e dell'*homelessness* delle donne. A partire dalla mancanza di dati disaggregati per genere sulla precarietà o povertà abitativa, che impedisce di adottare politiche mirate e strutturali.

Bretherton e Mayock (2021) riportano la scarsità degli studi sulla homelessness delle donne. Di questi, la maggioranza non riguarda la causa ma la condizione delle donne senza casa e le azioni di sostegno. Diverse fonti indicano la violenza domestica e la violenza di genere come la principale causa di povertà abitativa tra i giovani e le donne (CHPC NYC 2021a, 2021b; Daoud et al., 2016; Silvestre, Orfano, 2022, Kern, 2022). Bretherton e Mayock inoltre riportano uno studio pubblicato su una rivista della canadese Women's National Housing and Homelessness Network, che individua cinque motivazioni della homelessness femminile: la mancanza di case adeguate e a un prezzo abbordabile; sovraffollamento o altre cause di inabitabilità; povertà o mancanza di reddito; abusi fisici, psicologici o sessuali; tratta e traffico di esseri umani. Come sottolinea Falagan (2019), il sistema di welfare "mediterraneo", comune a Paesi come Italia, Spagna e Grecia, concentra le sue risorse su sostegni al reddito (pensioni, maternità), salute, educazione, lasciando la questione della casa alla solidarietà familiare. Questo, come si vedrà, rappresenta un grosso ostacolo per tutte le persone al di fuori della famiglia sia per questioni di incolumità fisica (per esempio donne nei loro percorsi di fuoriuscita dalla violenza domestica), per discriminazioni (persone che escono dal nucleo familiare a causa del loro orientamento sessuale o dell'identità di genere), o altre questioni (ad esempio persone migranti di prima generazione). Ci sono anche persone che decidono di abitare in unità di convivenza differenti dalla famiglia nucleare eteronormata e altre che aspirano a vivere in maniera indipendente (Lucciarini, Violante, 2009).

Il contributo si compone di tre parti: una prima parte riguarda il problema dell'emergenza abitativa in relazione alla violenza domestica; una seconda parte applica un approccio intersezionale per mettere in evidenza le diverse forme di violenza strutturale e di discriminazioni di genere e come queste possono rappresentare delle barriere per l'accesso a un'abitazione sicura; l'ultima parte intende dare alcune indicazioni di lavoro e formulare alcune prime proposte.

2 | Violenza domestica e precarietà abitativa

Secondo il rapporto di Action AID del 2022 "Diritti in Bilico" le donne in fuoriuscita dalla violenza «hanno una probabilità quattro volte superiore rispetto alle donne in generale di vivere situazioni di disagio abitativo» (Silvestre R., Orfano I., 2022: 47). Le donne che decidono di lasciare la propria abitazione per intraprendere un percorso di fuoriuscita non hanno una garanzia di stabilità abitativa futura per sé e per gli altri membri della famiglia che sono con loro. Come nota Leslie Kern: «One of the major barriers preventing women from leaving abusive relationships is the lack of affordable, safe, and long-term housing. Indeed, domestic violence is a leading cause of both short- and long-term homelessness for women.» (Kern, 2022: 115).

Uno dei primi problemi è il fatto che le case rifugio in Italia, in particolare in alcune regioni, sono in numero nettamente minore rispetto agli impegni della Convenzione di Istanbul, che al paragrafo 135 della Relazione esplicativa stabilisce una soglia di una sistemazione familiare ogni 10.000 abitanti (COE, 2011b). La limitatezza dei posti determina la limitatezza del periodo di accoglienza: la maggior parte delle case rifugio prevede un periodo di permanenza di tre/sei/dodici mesi, nei quali una donna, lontano dal suo quartiere e dai legami familiari e amicali, deve riuscire a trovare i mezzi per procedere senza il sostegno pubblico. Il che significa trovare una casa, eventualmente una scuola nuova, eventualmente un nuovo lavoro e

soprattutto recuperare i traumi subiti. Questa limitatezza temporale fa sì che le case rifugio siano classificate come “Precarietà abitativa” secondo gli studi della FEANTSA, la federazione europea che si occupa di homelessness. Un secondo fattore è la mancanza di sostegno all’abitare delle donne alla fine del loro percorso delle case rifugio: alcune regioni ed enti locali adottano delle misure strutturali, come la facilitazione all’accesso all’ERP. Tra queste alcune prevedono la possibilità per le donne in fuoriuscita di accedere agli alloggi riservati per le emergenze abitative, altre un punteggio maggiore nelle graduatorie, altre ancora il subentro nel contratto di locazione, qualora l’assegnatario dell’alloggio ERP sia la persona maltrattante. Tutte le misure sono sporadiche, legate al finanziamento di progetti portati avanti dagli stessi centri antiviolenza, lontano dal costituire una garanzia di stabilità (Silvestre R., Orfano I., 2022).

Anche le persone LGBTQI+ possono subire violenza domestica in base al genere e discriminazioni in ambito familiare. Anche a questo è collegata la precarietà abitativa. Secondo uno studio della Federación Estatal de Lesbianas, Gays, Transexuales y Bisexuales e dalla RAIS Fundación condotto nel 2015, le persone senz’altro tra i 15 e i 25 anni con un’identità di genere o un’identità sessuale che non sono etero e cisgenere, corrispondono al 35% della popolazione senz’altro del paese. L’atto del coming out può essere un fattore di perdita dell’abitazione, se viene fatto in un contesto domestico non accogliente e di fatto lo è per molte persone, che possono trovarsi a subire violenze e discriminazioni o un allontanamento forzato (Zappino, 2021). Anche in questo caso sarebbe necessario avere a disposizione delle case-rifugio in grado di garantire accoglienza e di sostenere il percorso di autodeterminazione, e anche in questo caso è possibile affermare che sono poche e avrebbero bisogno di finanziamenti stabili, cosa che non avviene³.

3 | Violenza strutturale

Come per molte questioni che riguardano le donne (Criado Perez, 2020), anche nel caso della precarietà e dell’emergenza abitativa ci sono pochissimi dati. Le statistiche sull’abitare hanno come unità di convivenza la “famiglia”, senza distinguere chi sono i membri di queste “famiglie”: persone sole, coppie etero o omosessuali, con o senza figli, famiglie monoparentali o di altro tipo.

Diventa quindi molto difficile indagare il fenomeno della precarietà abitativa e della homelessness da un punto di vista di genere, anche perché le donne in generale tendono a non vivere per strada (Freguja et al. 2017) e a non rivolgersi ai dormitori per paura di essere vittime di violenza, di essere separate dai figli o della stigmatizzazione. Nel caso delle donne, l’essere senza casa va in contrasto con un’immagine di genere che le vede al centro della casa e aumenta la misura del loro fallimento quando ne sono fuori. Si adottano quindi soluzioni che prevedono l’ospitalità da parte di persone amiche o parenti, dormire in albergo o in altre strutture per alcune notti, sesso in cambio di un tetto.

Alla base della violenza domestica, come già affermato prima, c’è la questione della violenza strutturale: tutti quei meccanismi di discriminazione che impediscono o ostacolano l’equità di genere. Tra le questioni di violenza strutturale legate all’abitare ci sono le minori possibilità economiche delle donne, che in generale vengono pagate meno e hanno lavori più precari. Secondo l’ISTAT «Nel 2018, nell’Unione europea le donne hanno guadagnato il 14,8 % in meno degli uomini, se si confronta la retribuzione lorda oraria media»⁴. In più, sempre secondo l’ISTAT, per le donne è più difficile trovare lavoro, specialmente in presenza di figli: «il divario tra il tasso di occupazione delle donne e degli uomini aumenta con il numero di figli. Nell’Ue nel 2019, il tasso di occupazione per le donne senza figli è il 67 %, mentre è il 75 % per gli uomini. Con un figlio, il tasso aumenta al 72 % per le donne e all’87 % per gli uomini. Per le donne con due figli, il tasso rimane quasi invariato al 73 %, mentre quello degli uomini aumenta al 91 %. Per le persone con tre o più figli, il tasso di occupazione diminuisce al 58 % per le donne, mentre per gli uomini è dell’85 %»⁵. Le donne in generale dunque hanno meno soldi da spendere per soddisfare i propri bisogni abitativi in autonomia. A questo si può aggiungere la questione della violenza economica: controllo delle risorse economiche attraverso ricatti, raggiri, ma anche comportamenti che mirano alla perdita dell’indipendenza economica e del reddito da parte del partner abusato, attraverso comportamenti che possono portarlo alla perdita del lavoro, come il rifiuto di prendersi cura dei figli o del trasporto, comportamenti violenti sul luogo di lavoro, che possono portare al licenziamento (Sanders, 2015).

Accedere a una casa è dunque più problematico per il genere femminile in generale e per alcune donne in particolare, come si vedrà di seguito e le espone nuovamente a violenza come ricatti da parte dei padroni di casa, sesso in cambio di proroghe nelle scadenze dell’affitto, sesso in cambio di un posto dove dormire (Kern, 2022, Bretherton, Mayock, 2021).

³ Intervista ad Alessandra Rossi di Gay Help Line 3 aprile 2023

⁴ <https://www.istat.it/donne-uomini/bloc-2d.html?lang=it> (visitato il 23/02/2023)

⁵ <https://www.istat.it/donne-uomini/bloc-2b.html?lang=it> (visitato il 23/02/2023)

Un approccio intersezionale mostra che la questione diventa più complessa nel caso in cui le donne alla ricerca di una casa siano migranti, in particolare sole con figli, siano persone anziane o siano separate/divorziate/sole con figli. Una serie di interviste⁶ mi ha permesso di raccogliere alcune storie di vita in relazione all'abitare, che non è possibile qui raccontare per questioni di spazio e non sono sufficientemente numerose per avere un valore statistico, Tuttavia la ricorrenza di alcune di queste situazioni è indicativa di alcuni fattori. Il quadro che ne emerge è che avere figli con sé rende più difficile trovare una casa in affitto, sia tra le persone italiane, sia tra le migranti, indipendentemente dal reddito e dalle condizioni di lavoro, perché la presenza di minori rende più difficile lo sfratto; in più le donne migranti si trovano più spesso nella situazione di essere sole con figli, perché il compagno è in un altro paese o per una dissoluzione della coppia. La questione della casa riveste però un significato particolare per le persone migranti, perché permette di riunire la famiglia, ricucendo la lontananza della migrazione e riprendendo il proprio posto (Suarez, 2020). Per le donne anziane, sia che vivano da sole, sia che siano in coppia, è impossibile accedere un mutuo per l'acquisto di una casa e questo dato è particolarmente drammatico in un momento di cartolarizzazione delle case degli enti previdenziali, che sono state a lungo con affitto calmierato, quindi abitate da persone con mezzi limitati; la questione dell'anzianità in relazione alla casa è particolarmente problematica: in generale le donne vivono più degli uomini, ma hanno redditi più bassi e accedono alla previdenza più difficilmente, quindi una prospettiva di genere sull'abitare deve includere anche la questione dell'invecchiamento e di come risolvere il problema della stabilità abitativa delle persone anziane (CHPC NYC, 2021). In tutti questi casi, e particolarmente delle persone anziane, c'è da tenere in considerazione l'aspetto sociale della casa, inserita in un quartiere e dunque in una rete di negozi, di consuetudine con i vicini, di conoscenza dei luoghi e dei servizi⁷. Anche nel caso delle famiglie monoparentali la questione della rete sociale appare particolarmente rilevante, perché permette di trovare degli appoggi nella conciliazione delle diverse incombenze della vita quotidiana (Kern, 2022).

Una questione che merita un approfondimento a parte è quella delle persone LGBTQI+. Anche in questo caso dati numerici a disposizione. Tuttavia è possibile nominare alcuni fattori che rendono l'accesso alla casa particolarmente difficoltoso: nel 2011 viene pubblicato un rapporto sulle discriminazioni verso le persone LGBT in Italia (D'ippolito, Schuster, 2011), in cui si fa riferimento alle discriminazioni in ambito abitativo: rifiuto di concludere un contratto da parte di un potenziale locatore, rifiuto di coabitazione, discriminazioni o maltrattamenti subiti durante lo svolgimento del rapporto locativo (ivi: 87); in alcuni casi episodi di discriminazione possono essere compiuti da vicini di casa: l'omofobia e la transfobia dei vicini sono effettivamente un fattore di allontanamento o di rifiuto di locazione. Secondo quanto dichiarato da Ornella Obert (Gruppo Abele) e riportato nella stessa pubblicazione: «nella ricerca della casa, le persone transessuali subiscono una doppia discriminazione. Da un lato, esiste un rifiuto basato sul pregiudizio: i padroni di casa e le agenzie non affittano volentieri alle persone transessuali per paura delle reazioni dei vicini, perché assimilano la transessualità alla prostituzione. Dall'altro, a partire proprio dal pregiudizio che la persona transessuale sicuramente si prostituisce, vengono richiesti affitti fuori mercato e senza registrazione.» (ivi: 91). Anche in questo caso giocano fattori strutturali che riguardano il reddito: può infatti avvenire che persone omo o transessuali abbiano subito discriminazioni durante il percorso scolastico, con conseguente abbandono e che quindi possano accedere a lavori meno pagati o più precari; possono subire discriminazioni sui luoghi di lavoro che portano a licenziamenti o dimissioni; in caso di allontanamento dal nucleo familiare possono essere privati di beni o esclusi dalle eredità⁸.

Come si è visto, il reddito è un fattore determinante nell'accesso a un'abitazione sicura, ma non è l'unico ostacolo. Le questioni che sono state elencate brevemente meriterebbero un'analisi più approfondita, ma indicano che è necessario che una politica abitativa tenga conto dei fattori legati al genere in maniera intersezionale, includa modi di abitare in grado di rispondere a più esigenze e adotti strumenti (anche sperimentali) in grado di garantire un'abitazione sicura e stabile indipendentemente dal proprio genere o orientamento sessuale.

4 | Alcune indicazioni finali

⁶ Si tratta di interviste raccolte in maniera formale o informale tra i genitori della scuola Di Donato nel quartiere Esquilino di Roma, del centro educativo Celio Azzurro, sempre a Roma e durante la visita a uno sportello autogestito per il diritto all'abitare operante dentro SpinTime.

⁷ Il comune di Barcellona ha basato su questo il progetto Radar <https://ajuntament.barcelona.cat/serveissocials/es/canal/projecte-daccio-comunitaria-radars> (ultimo accesso 25/11/2023)

⁸ Intervista Alessandra Rossi 03/04/2023.

La questione della casa è una questione complessa e multidimensionale. Una lunga letteratura femminista e la ricerca delle diverse pratiche storiche dell'abitare delle donne ha permesso di illuminare le diverse accezioni e possibilità⁹.

In questo contributo il focus ha riguardato come le discriminazioni di genere possano essere degli ostacoli all'accesso a un'abitazione stabile e sicura. Madden e Marcuse (2020) ne sottolineano l'importanza sociale: «La casa è una preconditione sia per il lavoro che per il tempo libero. Esercitare il controllo sulla casa di una persona significa anche controllarne il lavoro e il tempo libero, il che spiega perché le lotte per la casa sono sempre, almeno in parte, lotte per l'autonomia. Nessun altro bene è oggi altrettanto importante per organizzare la cittadinanza. Il lavoro, l'identità, la solidarietà e la politica» (ivi: 25). In effetti avere una residenza vuol dire avere accesso a numerosi diritti: la possibilità di avere dei documenti, di scegliere un medico di base, di partecipare alle elezioni, per fare alcuni esempi.

La New Urban Agenda parla della casa in uno degli impegni che i Paesi firmatari si sono assunti, tra le infrastrutture sociali di base che devono essere garantite: «34. We commit ourselves to promoting equitable and affordable access to sustainable basic physical and social infrastructure for all, without discrimination, including affordable serviced land, housing, [...]. We further commit ourselves to ensuring that these services are responsive to the rights and needs of women, children and youth, older persons and persons with disabilities, migrants, indigenous peoples and local communities, as appropriate, and to those of others in vulnerable situations. In this regard, we encourage the elimination of legal, institutional, socioeconomic and physical barriers.» (ONU Habitat, 2016, art. 34).

In questo paper la questione abitativa è stata incrociata con quella della violenza di genere, sia diretta, sia strutturale. L'obiettivo era quello di ragionare su un problema i cui due fattori principali si rinforzano: la mancanza di case accessibili rende più difficile per le donne e per le persone LGBTIQ+ uscire da situazioni di violenza domestica e dall'altra parte la violenza e la discriminazione in ambito domestico e familiare sono le cause maggiori della homelessness di questi due gruppi di persone. La mancanza di un'abitazione sicura rende più difficile una piena vita economica e sociale e può essere fonte di ulteriore violenza.

I piani di Barcellona (Falagan, 2019) e Roma¹⁰ sull'abitare si sono dotati di un osservatorio, che monitori il mercato delle abitazioni e le questioni di domanda e precarietà/emergenza abitativa. Un primo passo sarebbe dotare questi osservatori di un approccio di genere, in modo che sia possibile accedere a dati disaggregati per tipologia di "famiglia" e per condizione sociale. Un approccio intersezionale permetterebbe di individuare gli ostacoli di natura sociale per adottare politiche ad hoc. Uno studio sui modelli abitativi e di convivenza permetterebbe inoltre di pensare a sperimentazioni e di costruire un'offerta di abitare innovativa ed efficace.

Gli strumenti non possono limitarsi all'analisi, perché il problema è presente e necessita di alcune azioni che potrebbero essere praticate nel breve periodo.

Appare quasi scontato dirlo, ma la costruzione/destinazione di un numero di case rifugio adeguato agli impegni presi con la sottoscrizione della Convenzione di Istanbul permetterebbe di costruire percorsi di supporto alla fuoriuscita dalla violenza domestica meno standardizzati, in grado di accogliere per il tempo necessario un numero adeguato di donne. Si dovrebbero inoltre unificare e strutturare tutte le politiche di sostegno all'abitare da mettere in atto alla fine della permanenza nelle case rifugio o nei centri di accoglienza e ampliarle dalle donne alle persone LGBTIQ+.

Il sostegno all'abitare potrebbe strutturarsi anche in un sostegno all'abitare in cohousing, come nel caso del piano strategico per la casa di Barcellona, che ha adottato la politica della "vivienda in cesion de uso" (Falagan, 2019). Questo tipo di pratiche appaiono particolarmente utili quando si tratta di persone nel loro percorso di invecchiamento, come nel caso della Maison de Babayagas a Montreuil (Belingardi, 2022) e del progetto di cohousing dell'Associazione Agapanto a Roma (Marocco, in pubblicazione), perché creano spazi per il formarsi di pratiche di mutualismo e contro l'isolamento.

Riferimenti bibliografici

Belingardi C. (2022). "Abitare plurale: spazi di cura e di autonomia per la costruzione di una nuova città", in *CRIOS* n. 24/2022. Milano: FrancoAngeli.

⁹Non è possibile qui riportare l'ampia letteratura, per una panoramica si rimanda a [Muxì, 2020](#)

¹⁰https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/PIANO_CASA_2023.pdf

- Bretherton J., Mayock P. (2021). *Women's homelessness: European evidence review*, Research Report, Brussels, FEANTSA.
- CHPC NYC (2021a). *A new lens for NYC's housing plan. Housing plan for LGBTQ+ community*. <https://chpcny.org>
- CHPC NYC (2021b). *A new lens for NYC's housing plan. What the F. is a feminist housing plan?*. <https://chpcny.org>
- COE (2011), *Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica*. <https://rm.coe.int/16806b0686> (ultimo accesso 24/11/2023)
- COE (2011b). *Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence*. (ultimo accesso 22/08/2023)
- Daoud, N., Matheson, F. I., Pedersen, C., Hamilton-Wright, S., Minh, A., Zhang, J., & O'Campo, P. (2016). "Pathways and trajectories linking housing instability and poor health among low-income women experiencing intimate partner violence (IPV): Toward a conceptual framework", in *Women & Health*, 56(2), 208–225.
- D'Ippoliti C., Schuster A. (a cura, 2011). *DisOrientamenti. Discriminazione ed esclusione sociale delle persone LGBT in Italia*. UNAR. Dipartimento per le pari opportunità, Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali, Armando Armando, Roma.
- Falagan D. H. (a cura, 2019). *Innovation in affordable housing Barcelona 2015—2018*, Barcelona City Council, Barcellona.
- Fregolent L., Torri R. (2018), *L'Italia senza casa. Bisogni emergenti e politiche per l'abitare*. Franco Angeli, Milano.
- Freguja, C., Masi, A., Pannuzi, N., & Sabbadini, L. L. (2018). Tra deprivazione e homelessness: la povertà delle donne nell'Italia di oggi, in: *Storia Delle Donne*, 13(1), 19-37. <https://doi.org/10.13128/SDD-23954>
- Gago V. (2022), *La potenza femminista. O il desiderio di cambiare tutto*, Capovolte, Alessandria.
- Kern L. (2022), *Gentrification is inevitable and other lies*, Verso, Londra.
- Lucciarini S., Violante A. (2009). Donne e disagio abitativo a Roma, in: *Autonomie locali e servizi sociali*. Il Mulino, aprile 2009.
- Madden D. Marcuse P. (2020) *In difesa della casa. Politica della crisi abitativa*, Editpress, Firenze.
- Marocco A. (in pubblicazione). Abitare con cura: geografie queer e diritto alla città delle comunità urbane LGBTQ+ - il progetto Co-housing Queerinale/Agapanto APS (Roma). In *Scienze del territorio*.
- Muxì Z. (2018). *Mujeres, casas y ciudades. Más allá del umbral*, dpr Barcelona, Barcellona.
- ONU Habitat (2016), *New Urban Agenda*, Quito. <https://www.urbanagendaplatform.org/nua>
- Silvestre R., Orfano I. (2022). *Diritti in bilico. Reddito, casa e lavoro per l'indipendenza delle donne in fuoriuscita dalla violenza*, Action Aid, Milano.
- Sanders, C. K. (2015). Economic abuse in the lives of women abused by an intimate partner: A qualitative study. *Violence Against Women*, 21(1), 3–29.
- Suarez M. (2020): "The Best Investment of Your Life": Mortgage Lending and Transnational Care among Ecuadorian Migrant Women in Barcelona, *Ethnos*.
- Zappino F. (2021). Essere queer e senza tetto. Le minoranze sessuali e di genere e il problema della casa. In *Il Tascabile* <https://www.iltascabile.com/societa/homelessness-queer/> [ultimo accesso 21/03/2023]

Quartieri pubblici in crisi.

Dove finiscono le politiche della casa e iniziano quelle di welfare, il caso dei Community Manager di ALER a Milano

Emanuele Belotti

Politecnico di Milano

DAStU Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

emanuele.belotti@polimi.it

Massimo Bricocoli

Politecnico di Milano

DAStU Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

massimo.bricocoli@polimi.it

Abstract

Dagli anni Novanta, la dismissione dei fondi pubblici destinati alla produzione di edilizia residenziale pubblica, unitamente all'alienazione di quote di patrimonio, ha accentuato il carattere residuale assegnato nel sistema abitativo (e di welfare) italiano alla locazione sociale. In Lombardia, le risorse finanziarie residue sono state impegnate in programmi di rigenerazione dei quartieri della città pubblica conclusi nel decennio trascorso, al fine, raggiunto solo parzialmente, di ristrutturarne lo stock. L'aziendalizzazione degli Istituti Autonomi Case Popolari ha posto inediti vincoli finanziari alla gestione dell'offerta di edilizia residenziale pubblica (ora Servizi Abitativi Pubblici, SAP), facendo strada ad una lenta trasformazione della cultura amministrativa delle nuove Aziende Lombarde Edilizia Residenziale (ALER). A Milano, penuria di risorse e obsolescenza del patrimonio sono entrate in tensione con la domanda crescente di, e la concentrazione socio-spaziale nei, SAP da parte di nuclei familiari a basso reddito o indigenti, spesso non in grado di fronteggiare i costi abitativi associati, costringendo ALER a perseguire un precario equilibrio tra esigenze di bilancio e propria missione sociale. In particolare, entro la cornice della nuova legge regionale sui servizi abitativi, che, dal 2016, ha avviato un processo di integrazione tra politiche abitative e sociali a livello di programmazione ambientale e operativo, ALER è stata indotta alla sperimentazione di nuove forme di conciliazione tra gestione amministrativa e raccordo con i servizi sociali. Il Progetto C.A.S.A., finanziato da Regione Lombardia con fondi europei POR-FSE per la progettazione di programmi integrati e di welfare locale, oltre a nuova dotazione di servizi quali ambulatori territoriali di medicina generale e sportelli anti-violenza, ha così avviato la sperimentazione in quattro quartieri di Milano della nuova figura del community manager. Tale figura è stata chiamata a cimentarsi con una riconfigurazione della relazione tra gestore e inquilinato, mirante a coniugare necessità di migliore qualità del servizio, affiancamento tempestivo delle componenti più fragili dell'inquilinato e presa in carico socio-sanitaria di nuclei familiari necessitanti supporto specifico, nel quadro di un lavoro di rete e ripartizione delle responsabilità delineatosi nella pratica e nell'interazione operativa con le diverse aree del welfare locale. A partire da un lavoro empirico di valutazione delle politiche abitative regionali, presentando in particolare le evidenze emerse nel corso di un focus group con community managers e dirigenti di ALER, il paper esplora il lavoro dei community managers come campo di sperimentazione del nuovo assetto integrato dei SAP, evidenziandone discontinuità con i precedenti modelli gestionali, punti di forza e limiti, e aspetti di innovazione sociale.

Parole chiave: Politiche della casa, edilizia residenziale pubblica, Milano

1 | Introduzione

Dagli anni Novanta, la dismissione dei fondi pubblici destinati alla produzione di edilizia residenziale pubblica, unitamente all'alienazione di quote di patrimonio, ha accentuato il carattere residuale assegnato nel sistema abitativo (e di welfare) italiano alla locazione sociale. In Lombardia, le risorse finanziarie residue sono state impegnate in programmi di rigenerazione dei quartieri della città pubblica conclusi nel decennio trascorso, al fine, raggiunto solo parzialmente, di rigenerarne lo stock. L'aziendalizzazione degli Istituti Autonomi Case Popolari ha posto inediti vincoli finanziari alla gestione dell'offerta di edilizia residenziale pubblica (ora Servizi Abitativi Pubblici, SAP), facendo strada ad una trasformazione della cultura amministrativa delle nuove Aziende Lombarde Edilizia Residenziale (ALER). A Milano, penuria di risorse e obsolescenza del patrimonio sono entrate in tensione con la domanda crescente di, e la concentrazione socio-spaziale nei, SAP da parte di nuclei familiari a basso reddito o indigenti, spesso non in grado di

fronteggiarne i costi abitativi, costringendo ALER a perseguire un precario equilibrio tra esigenze di bilancio e missione sociale.

Entro la cornice della nuova Legge Regionale 16/2016 (Legge 16) sui servizi abitativi, che ha avviato un processo di integrazione tra politiche abitative e sociali sia a livello di programmazione di Ambito territoriale sia sul piano operativo, ALER è stata indotta alla sperimentazione di nuove forme di conciliazione tra gestione amministrativa e raccordo con i Servizi Sociali. Il Progetto CASA (Centro ALER Servizi Abitativi), finanziato da Regione Lombardia con fondi del Programma Operativo Regione–Fondo Sociale Europeo (POR-FSE) per la progettazione di programmi integrati e di welfare locale, oltre a nuova dotazione di servizi quali ambulatori territoriali di medicina generale e sportelli antiviolenza, ha così avviato la sperimentazione in cinque quartieri di Milano della nuova figura del Community Manager, chiamata a cimentarsi con i nuovi orientamenti incarnati dalla Legge 16. Nel quadro di una nuova coniugazione dell'affitto sociale come 'servizio', la nuova figura si è misurata con una riconfigurazione della relazione tra gestore e inquilinato, mirante a coniugare necessità di migliore qualità del servizio, affiancamento tempestivo delle componenti sociali penalizzate o più deprivato dell'inquilinato e presa in carico socio-sanitaria di nuclei familiari necessitanti forme di accompagnamento, entro un lavoro di rete e ripartizione di responsabilità delineatosi nella pratica e nell'interazione con le diverse aree del welfare locale.

Il dibattito accademico sul tema delle politiche di quartiere orientate alla rigenerazione fisica e al rilancio sociale dei quartieri di edilizia residenziale pubblica si è sviluppato nel contesto italiano in ragione dell'interesse destato nel corso degli anni Novanta dalla sperimentazione di programmi complessi (Cremaschi, 2001; Ombuen, Ricci e Segnalini, 2000; Saccomani, 2004; Olagnero 2012). In questo quadro, particolare attenzione è stata rivolta al tema dell'intervento sociale associato alla riorganizzazione delle politiche per l'abitare sociale, ad esempio nel quadro dei Contratti di Quartiere (Bricocoli, 2002), ai processi concomitanti di territorializzazione delle politiche sociali (Bifulco, 2016), e alle forme di attivazione e partecipazione dell'inquilinato che vi hanno avuto luogo (Sclavi, 2002; Guercio, Robiglio e Toussaint, 2004). La ricerca, a partire dagli anni Duemila, ha posto attenzione all'emergere di forme di gestione sociale dell'offerta di locazione sociale (Costarelli, Kleinhans e Mugnano, 2020), rispondenti ad una concezione integrata e più ampia dell'abitare come 'servizio', sussunta in alcuni casi entro formulazioni di 'abitare comunitario' non estranee a esigenze di valorizzazione finanziaria della produzione di edilizia residenziale sociale di quasi-mercato ad opera di operatori privati e del Terzo Settore (Belotti, 2021). Nonostante il fiorente dibattito emerso negli ultimi anni, la caratterizzazione sociale della gestione dei complessi destinati alla locazione sociale ha però più spesso posto i riflettori su forme di animazione sociale e culturale, le quali, anche in ragione dei meccanismi propri della bandistica competitiva, hanno finito per egemonizzare esperimenti di welfare locale e processi di innovazione sociale volti a declinare l'idea della casa come servizio. Rimane invece ancora lacunosa la ricerca nel campo della gestione dello stock di edilizia residenziale pubblica in senso stretto e delle forme di coordinamento e interrelazione che, nel quadro delle politiche di quartiere, i soggetti gestori intrattengono con attori classici delle politiche sociali, come i Servizi Sociali territoriali e altre agenzie di welfare locale più spesso esenti da processi di territorializzazione. È questa una sfera su cui pochi autori hanno dedicato lavoro empirico, con poche eccezioni tanto in Italia (Fosti, Saporito e Perobelli, 2019) quanto in contesti in cui la letteratura in studi urbani possiede una tradizione consolidata, come il Regno Unito (Priemus, Dieleman e Clapham, 1999), in particolare con un approccio centrato sul lavoro sul campo degli operatori e le interazioni professionali con utenza e altre agenzie di welfare che sedimentano le strategie di gestione integrata nella prassi (Clapham, 1997). Nondimeno, a fronte del diffuso disimpegno degli stati europei in materia di affitto sociale, le crescenti difficoltà finanziarie e gestionali degli attori tradizionali dell'edilizia residenziale pubblica (come gli ex Istituti Autonomi Case Popolari in Italia), figurano ad oggi come oggetto prioritario di approfondimento scientifico.

Al fine di contribuire a colmare tale lacuna nell'analisi delle politiche per l'abitare sociale nel campo degli studi abitativi e urbani, il paper presenta il caso dei Community Manager introdotti da ALER nei quartieri di edilizia residenziale pubblica di Milano a partire dal 2020 e delle funzioni di gestione sociale da essi attivate quale campo di sperimentazione del nuovo assetto integrato dei SAP. Partendo dal lavoro di valutazione delle politiche abitative regionali svolto nel contesto di una Missione Valutativa per conto del Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione del Consiglio Regionale della Lombardia, e presentando in particolare le evidenze emerse nel corso di un focus group con Community Manager e dirigenti di ALER svolto nel mese di aprile 2023, il paper fornisce una ricognizione preliminare delle rilevate discontinuità con i precedenti modelli gestionali, i punti di forza e i limiti, e aspetti innovativi emersi.

2 | Il declino fisico e la crisi sociale della città pubblica e la riconfigurazione delle politiche di quartiere

Le ALER nascono nel corso degli anni Novanta dalla trasformazione in ente pubblico di natura economica degli ex Istituti Autonomi Case Popolari, responsabili, insieme ai Comuni, della gestione dello stock di edilizia residenziale pubblica in Lombardia. L'aziendalizzazione delle ALER prese avvio nel quadro della regionalizzazione delle politiche abitative (lungo un iter legislativo avviato dalla riforma del Titolo V della Costituzione e confluito nel testo unico della Legge Regionale 27/2009), dove il trasferimento di responsabilità in materia di edilizia residenziale pubblica coincise con il congelamento del Fondo GesCaL e il de-finanziamento del settore. In parallelo alla liberalizzazione del mercato dell'affitto, associata all'abolizione dell'equo-canone e il conseguente aumento dei prezzi della locazione nei centri urbani (Cittalia, 2010), la parziale alienazione dello stock accentuò il carattere residuale dell'offerta di affitto sociale in Italia, mentre l'acquisto di alloggi da parte degli inquilini contribuiva all'ulteriore incremento dei nuclei familiari proprietari. Contestualmente, il trasferimento di risorse decrescenti verso i governi regionali dava avvio ad una riorganizzazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica a scala regionale, attraverso l'introduzione di programmi complessi tesi alla rigenerazione dello stock esistente anche con il coinvolgimento di attori privati e, più spesso, del Terzo Settore. Programmi complessi come i Contratti di Quartiere, dove fondi nazionali ad esaurimento coesistero con fondi europei veicolati nella forma di bandi competitivi, operarono in questa cornice come terreno di sperimentazione per politiche urbane già consolidate in altri paesi europei (come la Francia), improntate ad una concezione dell'abitare che, per la prima volta, contemplava l'integrazione tra politiche per la casa e politiche per la coesione sociale.

La stagione di sperimentazioni investì anche i quartieri della città pubblica di Milano. La rigenerazione fisica dello stock vi fu affiancata da progettualità di carattere sociale, ispirate a principi di partecipazione e mobilitazione di Terzo Settore e inquilinato. Queste, non senza generare esperienze virtuose di promozione sociale e apprendimento istituzionale, erano state sollecitate dal declino delle condizioni di vita nei quartieri di edilizia residenziale pubblica, in presenza di un processo di deindustrializzazione che, da fine anni Settanta, aveva modificato composizione e vulnerabilità socio-economiche della loro popolazione. È in questa fase che si affacciarono esperimenti non solo di attivazione e animazione sociale all'interno dei quartieri, come nel caso dei Laboratori di Quartiere nel quadro dei Contratti di Quartiere, ma anche concezioni innovative del ruolo dei soggetti gestori, che prefiguravano un rafforzamento della vocazione sociale da essi interpretata, e che sono oggi condensate nella nozione di 'gestione sociale'. Se ai nuovi orientamenti è riconosciuto il merito di avere posto enfasi sulla necessità di pratiche gestionali integrate, essi lasciarono però invariata la necessità di porre rimedio ad una dinamica di scarico de facto che era andata assegnando all'edilizia residenziale pubblica funzione di assorbimento (e occultamento) di condizioni di disagio socio-economico, o di profilo sanitario critico, a cui l'affitto sociale poteva fornire solo ristoro parziale. Privilegiate in maniera non sempre intenzionale da logiche di finanziamento secondo bandistica competitiva (anche di natura non statale, come nel caso di Fondazione Cariplo a Milano), le forme di animazione sociale sedimentatesi attraverso l'esperienza dei programmi complessi hanno spesso contribuito a rafforzare le reti di attori locali e abitanti, al dispiegarsi di nuovi servizi alla comunità e a migliorare socialità, vitalità e vivibilità degli spazi pubblici. Nondimeno, ciò non sembra avere intaccato in maniera decisiva gli aspetti socio-economici e sanitari posti alla base di processi di marginalizzazione sociale che la crisi finanziaria dal 2007 e la pandemia di SarsCov2 hanno finito piuttosto per esacerbare drammaticamente.

Non diversamente, nel contesto di Milano, gli interventi di rigenerazione fisica dei quartieri di edilizia residenziale pubblica non avevano invertito il deterioramento progressivo di porzioni dello stock in capo ad ALER, parte del quale è progressivamente rimasto sfitto in attesa di inderogabili necessità di manutenzione straordinaria. ALER non si misurava esclusivamente con il venire meno dei finanziamenti provenienti dal governo nazionale, ma anche con la spirale debitoria generata dal tentativo fallimentare di fare fronte al de-finanziamento del settore attraverso la trasformazione in attore immobiliare di mercato. In assenza di risorse sufficienti a fronteggiare efficacemente le esigenze manutentive straordinarie (e a volte persino ordinarie), il dissesto finanziario di ALER finì inoltre per esacerbare il deterioramento fisico della sua offerta locativa. La circostanza, ancora nel 2022, è alla base della significativa incidenza di sfitto per ristrutturazione o necessità manutentive (pari a oltre 7.000 alloggi, ovvero oltre il 12 per cento dei 58.000 alloggi gestiti nel territorio della Città Metropolitana), ma anche di gravi carenze funzionali del patrimonio affittato. Al sopraggiungere della crisi finanziaria, le difficoltà finanziarie e gestionali di ALER entrarono poi in collisione con la pressione e l'entità crescenti della domanda di affitto sociale, la quale, nel 2016, nel Comune di Milano, sfondava il tetto dei 25.000 nuclei familiari ammessi alla graduatoria e in attesa di assegnazione. In questo quadro, lo stato di abbandono di segmenti del patrimonio di ALER ha continuato ad offrire soluzione abitativa precaria

ad una quota di nuclei familiari (in massima parte in condizioni di acuta deprivazione materiale) residenti in maniera informale nello stock di edilizia residenziale pubblica, che, nel 2022, occupano ancora 3.600 alloggi a Milano e nella Città Metropolitana. L'incidenza crescente di inquilinato con un profilo di deprivazione reddituale, esito di una offerta di affitto sociale deficitaria in grado di assorbire in massima parte solo i nuclei familiari in condizioni di più acuto disagio socio-economico, è andata così combinandosi con la presenza stabile di residenti informali sostanzialmente insolventi, ponendo un ulteriore fattore di stress alla già limitata sostenibilità finanziaria del settore.

È in questa cornice che è venuta emergendo la necessità di raccordo tra le politiche abitative e le politiche sociali, ovvero l'azione tanto dei Servizi Sociali territoriali quanto di altre agenzie di welfare come le Agenzie per il Lavoro, i Centri Psico-Sociali o i Servizi per le Dipendenze, in grado di assicurare un intervento integrato in favore delle componenti sociali penalizzate o più deprivate dell'inquilinato, nell'edilizia residenziale pubblica come nella locazione di mercato. Incarnando tale tensione, la transizione dalla Legge Regionale 27/2009 alla nuova Legge Regionale 16/2016 (Legge 16) ha introdotto aspetti di innovazione sociale i cui esiti sono ancora in via di modulazione territoriale. Innanzitutto, la Legge 16 recepisce la necessità di un approccio integrato alla gestione dell'offerta di affitto sociale, assegnando alla stessa lo status di 'servizio', come suggerito dalla nozione di SAP, ma anche di Servizio Abitativo Sociale (per le soluzioni locative di quasi-mercato introdotte fin dalla legislazione precedente come perno dei programmi di valorizzazione del patrimonio) o Servizio Abitativo Transitorio (destinato a nuclei familiari soggetti a sfratto in assenza di opzioni abitative alternative). Più in generale, la Legge 16 ha disposto che la programmazione delle politiche abitative abbia luogo alla scala di Ambito territoriale, ovvero la medesima scala di programmazione delle politiche sociali, al fine di promuovere l'integrazione tra i due campi non solo sul fronte organizzativo, ma anche su quello operativo, ovvero prefigurando nuove forme di coordinamento e interdipendenza tra azioni, pratiche e professionalità all'interno delle diverse sfere di welfare. Coerentemente, le trasformazioni legislative intervenute hanno messo a disposizione dei Servizi Sociali nuovi strumenti di intervento nel campo delle politiche abitative, come il contributo per la morosità incolpevole (teso a sostenere l'accompagnamento sociale dei nuclei familiari a rischio di sfratto nella locazione di mercato). Al contempo, però, nuovi strumenti, come il contributo di solidarietà (pensato anche, tra le sue funzioni, per sostenere l'accesso di nuclei familiari indigenti ai SAP), sollecitano forme di presa in carico e accompagnamento sociale dei destinatari delle politiche abitative da parte dei Servizi Sociali, secondo modalità che presuppongono cooperazione e coordinamento tra assistenza sociale e enti gestori. Se la Legge 16 ha inteso così aprire il campo all'integrazione tra politiche abitative e sociali, essa non ha fissato modelli di governance e modalità operative attraverso cui tale integrazione dovesse essere perseguita a scala di Ambito territoriale, nei fatti lasciando spazio alla sperimentazione di soluzioni innovative specifiche entro le diverse fattispecie locali. Il Progetto CASA e l'introduzione della nuova figura del Community Manager hanno trovato declinazione operativa entro tale scenario, figurandovi come campo di sperimentazione di forme integrate di intervento a cavallo tra servizi abitativi e welfare locale, ovvero di coordinamento e raccordo tra l'apparato amministrativo gestionale di ALER, i Servizi Sociali e gli attori locali coinvolti a vario titolo da una concezione rinnovata di gestione sociale.

3 | La genesi del Progetto CASA a Milano

Il Progetto CASA è stato implementato a Milano da ALER a partire dal 2020, nel quadro dell'Accordo di Programma tra Regione Lombardia e il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti finalizzato alla realizzazione di programmi innovativi di rigenerazione urbana, recupero e riqualificazione del patrimonio abitativo pubblico e sociale. Una delle linee di intervento fissate dall'accordo, infatti, prevedeva, per i comuni classificati a Fabbisogno Abitativo Acuto come Milano, uno stanziamento complessivo di oltre 48 milioni di euro, di cui sei a valere sulle risorse POR-FSE, Asse II ('Inclusione sociale e lotta alla povertà'). Il Progetto CASA attiene all'azione relativa a 'Servizi di promozione e accompagnamento all'abitare assistito nell'ambito della sperimentazione di modelli innovativi sociali e abitativi finalizzati a soddisfare i bisogni di specifici soggetti-target caratterizzati da specifica fragilità socio-economica'.

Attraverso il DGR XI/2717 del 23 dicembre 2019, la Giunta Regionale approvava i criteri per la definizione del provvedimento volto all'attuazione di Programmi integrati e relativi progetti sperimentali di innovazione sociale e di welfare locale nei quartieri della città pubblica a Milano, a valere sulle citate risorse POR-FSE. L'ambito territoriale di intervento per l'attuazione dei Programmi integrati vi coincideva con la città di Milano, unico Ambito territoriale classificato a Fabbisogno Abitativo Acuto, dove governo locale e ALER, unici soggetti proprietari del patrimonio residenziale locale destinato a SAP, assumevano in via esclusiva la responsabilità della definizione e della realizzazione dei Programmi Integrati.

La finalità di Regione Lombardia era quella di impegnare le risorse rese disponibili, pari complessivamente a 6 milioni di euro, nella sperimentazione a Milano di progettualità in grado di coniugare e integrare la gestione della dimensione sociale dell'abitare con quella dello spazio fisico e dei rapporti tra la proprietà e gli inquilini. Il Sistema regionale di accreditamento prevede infatti l'obbligo per Comuni, ALER e altri soggetti gestori di offrire, oltre all'alloggio, forme di accompagnamento e orientamento degli inquilini verso i servizi sociali territoriali e verso altri servizi di welfare, nonché promuovere forme di partecipazione sociale, mediazione e prevenzione dei conflitti, di valorizzazione delle relazioni tra gli inquilini anche in un'ottica di gestione e cura degli alloggi e dei beni comuni.

ALER e Comune di Milano, quali responsabili beneficiari delle risorse, hanno quindi presentato la propria proposta di PII illustrante strategia di intervento, obiettivi generali, individuazione dei destinatari target e descrizione dei bisogni rilevati, nonché le iniziative di innovazione sociale e welfare locale per i quartieri di edilizia pubblica individuati come campo di intervento progettuale. In questa cornice, le proposte dovevano recare indicazione circa i partner individuati per l'implementazione delle iniziative, identificati, secondo le disposizioni di Regione Lombardia tra amministrazioni pubbliche, imprese sociali, organizzazioni del Terzo Settore, enti con accreditamento regionale per servizi di avviamento al lavoro e alla formazione o enti religiosi con cui sussistano patti, accordi o intese con il governo nazionale.

La scelta dei quartieri oggetto dell'iniziativa era inoltre da effettuarsi sulla base di parametri inerenti l'utenza dei SAP (inclusi gruppi target), i bisogni sociali, la consistenza del patrimonio destinato ai SAP, la massima concentrazione delle proprietà e la presenza di azioni di gestione sociale già in essere dai cui esiti siano emerse criticità e buone pratiche.

4 | Il Progetto CASA e i Community Manager

A partire dalla disponibilità dei fondi POR-FSE 2014-2020 e dall'avviso pubblico e dalla linea di finanziamento di cui sopra, ALER ha dato implementazione al Piano Integrato in accordo con la proposta progettuale presentata, dando attuazione ad una iniziativa sperimentale promossa in due fasi nel 2020 e nel 2021. Il progetto, denominato 'CASA' ha inteso accogliere e sviluppare l'interpretazione del nuovo quadro legislativo promosso dalla Legge 16, che esplicita la vocazione di servizio dell'abitare sociale con l'obiettivo di rafforzarne la qualità, il profilo e l'efficacia, attraverso una logica di prossimità alla scala di quartiere e tramite una partnership istituzionale integrante servizi innovativi di gestione sociale (gestiti da ALER), servizi sanitari e sociosanitari territoriali (gestiti dalla Azienda Socio-Sanitaria Territoriale ASST Fatebenefratelli Sacco) e servizi di supporto alle donne vittime di violenza (con una partnership definita con due operatori del terzo settore). La sperimentazione è stata avviata inizialmente nel 2020 nei quartieri di Corvetto, Molise Calvairate, Gratosoglio e San Siro e poi nel 2021 nella Unità Organizzativa Gestionale 2 (UOG, ovvero la sigla identificante la ripartizione amministrativa territoriale in cui la Legge 16 ha inteso ripartire la gestione delle diverse porzioni di patrimonio delle ALER a scala locale e regionale).

Al Progetto CASA, oggetto della prima fase di sperimentazione, è seguita quindi l'implementazione del Progetto CASA Ovest (nei Municipi 6 e 7 del Comune di Milano), definito entro una prospettiva di continuità e rafforzamento della prima sperimentazione. In entrambe i casi, il nucleo operativo del progetto è stato identificato in un presidio di prossimità installato in spazi di proprietà di ALER, presso i quali è stata avviata la sperimentazione della figura professionale, i Community Manager, nuovi operatori di ALER selezionati in ragione di qualifiche in ambito sociale e attraverso un percorso di formazione curato dall'Università di Milano Bicocca, poi in sinergia con SDA Bocconi e Politecnico di Milano. L'iniziativa così configurata ha avuto due ambiti di azione prioritari. Il primo ha inteso rispondere al bisogno di qualificare il rapporto di ALER con gli abitanti, attraverso la gestione coordinata e integrata delle problematiche, in modo da promuovere la qualità della vita e dell'abitare. Il secondo rispecchia invece il bisogno di cura e di assistenza sanitaria territoriale e la necessità conseguente di specifici interventi di prevenzione, assistenza e monitoraggio, in grado di assicurare la rilevazione tempestiva dei bisogni, la continuità terapeutica anche presso il domicilio, la facilitazione dell'accesso alla rete dei servizi per la salute.

L'istituzione di nuovi presidi territoriali, in particolare, ha dato seguito a un orientamento che, più marcatamente, ha incluso una dimensione di operatività tecnica spesa sul fronte della soluzione di problemi abitativi inerenti la cura del patrimonio e degli alloggi ivi compresi. Nella seconda fase, a questo fine, a profili di operatori con competenze in ambito sociale sono stati affiancati operatori con un profilo più propriamente tecnico, entro un quadro di azioni improntate a:

1. Promuovere un intervento integrato nei confronti degli inquilini volto a prevenire il deteriorarsi di condizioni di disagio socio-economico o sanitario, e a migliorare la qualità abitativa e di vita con una rinnovata attenzione alla manutenzione ordinaria degli alloggi;
2. Dare una risposta alla mancanza di strutture territoriali intermedie;
3. Offrire agli inquilini un più agevole accesso ai servizi messi in campo da ALER;
4. Offrire agli inquilini, e agli abitanti dei quartieri oggetto di intervento nell'insieme, agevole accesso a servizi di welfare territoriali in modalità integrata;
5. Sviluppare forme di coinvolgimento attivo degli inquilini nella progettazione e attuazione di interventi per il miglioramento della qualità abitativa e di vita.

In questa cornice i Community Manager hanno assunto funzioni di cura della qualità dell'abitare degli inquilini nei quartieri di edilizia pubblica, attraverso una costante relazione con l'utenza e la ricerca di risposte ai bisogni sociali emergenti e alle necessità individuate e approcciate in forma personalizzata, tramite attività di orientamento, facilitazione e indirizzo ad altri servizi di ALER, ma anche verso servizi esterni afferenti la sfera delle politiche sociali. Sei sono le principali funzioni attivate:

1. La gestione dello spazio CASA
2. Il supporto amministrativo e tecnico personalizzato a inquilini in condizioni di vulnerabilità
3. L'accompagnamento verso forme di supporto sociale di inquilini in condizioni di vulnerabilità
4. L'accoglienza dei nuovi assegnatari
5. La creazione di una rete territoriale di attori in una logica di coordinamento ed equipe
6. Il supporto allo svolgimento di pratiche amministrative della UOG

5 | I Community Manager come terreno di sperimentazione

Il punto di partenza per comprendere la natura innovativa e di rinnovamento rappresentata dai Community Manager rispetto alla cultura amministrativa consolidata in ALER nel corso della sua aziendalizzazione è identificarne profilo professionale e spazio di lavoro. La selezione dei Community Manager coinvolti nella sperimentazione si è indirizzata innanzitutto verso figure neolaureate in discipline riconducibili alle Scienze Sociali, preferenzialmente aventi esperienze pregresse nella sfera del Terzo Settore, a rimarcare la discontinuità rispetto ai profili tecnici (ad esempio nei campi dell'architettura e dell'ingegneria) o con retroterra economico o giuridico-amministrativo più tipicamente associati alle attività di gestione immobiliare. In secondo luogo, pure non esentata da incombenze di back office, lo spazio di operatività dei Community Manager non è prioritariamente vincolato al lavoro amministrativo presso la sede di ALER; piuttosto coincide con il quartiere di edilizia residenziale pubblica di allocazione di ciascuno di essi, in alcuni contesti, come nel caso dei Community Manager operativi nel quartiere Gallaratese, persino in assenza di spazi fisici assegnati al Progetto CASA. Se, dunque, il Progetto CASA ha riportato una presenza di prossimità venuta meno con la soppressione delle sedi territoriali sopraggiunta nel corso degli anni Novanta, questa non si configura più come classica attività di sportello. Piuttosto assume la forma dell'intervento di strada, o di pianerottolo, di una prossimità porta a porta, che non mira alla maggiore accessibilità dei servizi amministrativi per l'utenza, preferendovi la flessibilità di un tramite che renda l'utenza maggiormente accessibile per servizi amministrativi e sociali che, disponibili per migliorarne le condizioni di vita, operino anche nella direzione di un miglioramento gestionale.

Da un lato, la presenza dei Community Manager nelle sedi di quartiere del Progetto CASA offre all'utenza dei SAP un punto di riferimento fisico per interfacciarsi con ALER. I Community Manager vi assolvono alle funzioni di interlocuzione con l'inquinato e di raccolta di segnalazioni e richieste di natura gestionale e manutentiva, nonché di orientamento ai servizi offerti da ALER e verso servizi esterni erogati da altre agenzie di welfare locale. Ma tramite le sedi territoriali è possibile accedere anche a servizi sanitari di base e alle prestazioni ambulatoriali del medico curante (grazie alla partnership con la ASST Fatebenefratelli Sacco e agli incentivi offerti da ALER a professionisti intenzionati a trasferire la propria attività di medicina generale in convenzione con il Sistema Sanitario Nazionale presso i quartieri della città pubblica), nonché all'attività di supporto e orientamenti di sportelli antiviolenza, pensati per donne esposte a relazioni abusanti. Dall'altro lato, però, il Progetto CASA non è relegato tra le mura delle sue sedi territoriali. I Community Manager sono presenti nei quartieri e nei caseggiati di competenza nel quotidiano, sono visibili e reperibili per l'utenza direttamente nei luoghi di vita, diventano figure riconoscibili mantenendo un profilo informale. Il contatto con l'utenza presso il domicilio era precedentemente appannaggio esclusivo degli ispettori del Gruppo Tutela Patrimonio, in larga parte impiegati nel monitoraggio e nella risoluzione delle situazioni di

residenza non autorizzata. Il Community Manager opera invece al fine di rilevare e risolvere criticità funzionali nei caseggiati, individuare e supportare nuclei familiari in condizioni di disagio socio-economico e sanitarie, svolgere lavoro di ascolto e lavorare alla risoluzione dei conflitti dove necessario. Il fattore qualificante dell'azione dei Community Manager è il rapporto di fiducia creato con l'inquilinato.

Il Community Manager non è tuttavia un operatore sociale: la sua attività primaria è di natura amministrativa e gestionale. Illustrativa, in questo senso, l'attività di monitoraggio della morosità. Partendo dal lavoro di back office su database di ALER, i Community Manager individuano le situazioni di morosità consolidata o a rischio di morosità consolidata nei caseggiati di competenza e provvedono poi, sul campo, a istruire il contatto con gli inquilini identificati. Un primo esito possibile riguarda coloro che non hanno adempiuto all'onere di produrre la documentazione ISEE attestante la posizione socio-economica del nucleo familiare nei tempi previsti dai censimenti periodici dell'inquilinato. L'inadempienza verso tale onere comporta l'automatico inserimento dell'assegnatario nella fascia di inquilinato con i redditi più elevati e i maggiori costi locativi, producendo non di rado un incremento delle spese abitative insostenibile per il nucleo familiare. In tali casi, l'accertamento della reale posizione socio-economica dell'inquilino da parte del Community Manager (che può includere l'orientamento verso centri di assistenza fiscale) è presupposto per il ripristino di condizioni di sopportabilità del canone di locazione, nonché del riassorbimento del debito contratto, con evidenti ricadute positive sulla gestione del bilancio di ALER.

Un secondo caso riguarda invece posizioni di morosità consolidata 'spia', che nascondono cioè condizioni di disagio socio-economico acuto, ma anche di natura sanitaria, ad esempio afferenti le sfere della salute mentale, della dipendenza o della disabilità (incluse situazioni di isolamento sociale o ridotta autosufficienza proprie dell'età anziana). In questo caso, la morosità consolidata non è necessariamente l'esito di deprivazione reddituale, quanto piuttosto del carattere sommerso della vulnerabilità individuale o familiare, richiedente presa in carico o accompagnamento da parte di altre agenzie del welfare locale. È qui che il Community Manager può svolgere la propria funzione di accompagnamento abitativo, finalizzato al ripristino di condizioni consone di abitabilità (anche attraverso ricollocazione del nucleo familiare presso alloggio più adatto ai bisogni rilevati), ma soprattutto all'indirizzamento verso i Servizi Sociali, affinché la presa in carico della persona apra la strada a forme di sostegno adeguato di tipo socio-sanitario da parte delle agenzie di welfare deputate. Queste circostanze espongono con maggiore chiarezza il meta-lavoro svolto dal Community Manager nel quadro degli orientamenti promossi dal nuovo quadro legislativo in materia di integrazione delle politiche. L'affitto sociale come servizio presuppone qui l'interazione e il coordinamento con professionisti afferenti ad altre aree del welfare locale, affinché il ripristino di condizioni adeguate in termini amministrativi e gestionali vada di pari passo con interventi di natura sociale e sanitaria necessari alla risoluzione delle situazioni di vulnerabilità portate allo scoperto. In questo senso, il Community Manager è chiamato ad attivare forme più o meno strutturate di lavoro di equipe, fissando spazi e confini di intervento reciproco e ripartizione delle responsabilità con le altre agenzie di welfare, e fornendo declinazione nella pratica alle sperimentazioni necessarie all'integrazione operativa tra politiche abitative e sociali. Muovendosi con flessibilità entro un campo ancora non strutturato, il Community Manager contribuisce alla definizione di modalità operative, forme di coordinamento, prassi e procedure, da cui dipende nel concreto il successo della programmazione integrata fissata a scala di Ambito.

6 | Conclusioni

La scelta di Regione Lombardia di orientare l'impiego delle risorse POR FSE di questa fase di programmazione a supporto di progetti di innovazione sociale e welfare locale arriva a valle di anni in cui risorse consistenti sono state impiegate a supporto di attività riconducibili alla nozione di 'laboratorio di quartiere'. Si è trattato, nella più parte dei casi, di iniziative e di attività esternalizzate a soggetti del terzo settore e orientate ad attività di animazione sociale e culturale nei quartieri pubblici.

Marcare un nuovo orientamento nella direzione di promuovere progetti di innovazione sociale collocandoli in capo ad ALER ha consentito di avviare un processo di investimento nel cambiamento organizzativo dell'azienda, in corrispondenza delle attese di implementazione della Legge 16, e favorendo l'acquisizione di competenze (come quelle dei circa 40 neolaureati assunti come Community Manager, dei quali circa 20 successivamente stabilizzati) utili a sperimentare, in una prospettiva comprensiva e integrata, le attività di gestione (anche amministrativa) dei servizi abitativi offerti.

Certamente il progetto C.A.S.A. rappresenta un'esperienza di assoluto interesse proprio laddove ha consentito di affermare e qualificare la rilevanza sociale che una buona gestione dei servizi abitativi di per sé implica. Al contempo, se le postazioni di quartiere del Progetto CASA e l'azione dei Community Manager costituiscono degli avamposti essenziali per l'implementazione dei servizi abitativi in una logica di prossimità

capace di aumentarne l'adeguatezza, risulta fondamentale che sia attivata in modo complementare un'azione di integrazione agli strumenti e alle pratiche di cui sono responsabili i servizi di welfare locale, a cominciare dal coordinamento con i Servizi Sociali territoriali.

Riferimenti bibliografici

- Belotti, E. (2021), "Socializzazione della finanza o finanziarizzazione del sociale? La mercatizzazione dell'edilizia sociale in Lombardia e il caso del Sistema Integrato di Fondi", *Rassegna Italiana di Sociologia*, 62(3), 637-669.
- Bifulco, L. (2016), "Citizenship and governance at a time of territorialization: The Italian local welfare between innovation and fragmentation", *European Urban and Regional Studies*, 23(4), 628-644.
- Bricocoli, M. (2002) "Uno Sporco Lavoro di Quartiere. Il Contratto di Quartiere a Cinisello Balsamo", *Animazione sociale*, 3, 54-63.
- Bricocoli M., Sabatinelli S. (2019), "La casa come servizio, la casa come standard?", *Territorio*, n. 90, pp. 46 - 49
- Bricocoli M., Peverini M., Tagliaferri A. (2021), *Cooperative e Case popolari. Il caso delle Quattro Corti a Milano*, Padova: Il Poligrafo.
- Cittalia (2010), "Comuni e la Questione Abitativa. Le Nuove Domande Sociali, gli Attori e gli Strumenti Operativi", Roma: Cittalia.
- Clapham, D. (1997), "The social construction of housing management research", *Urban Studies*, 34(5-6), 761-774.
- Costarelli, I., Kleinhans, R., & Mugnano, S. (2020) "Thou shalt be a (more) responsible tenant": exploring innovative management strategies in changing social housing contexts". *Journal of Housing and the Built Environment*, 35(1), 287-307.
- Cremaschi, M. (2001), *Programmi Integrati. Opportunità e Vincoli*, Roma: Donzelli Editore.
- Fosti, G., Saporito, R., & Perobelli, E. (2019), *Il valore pubblico delle Aziende Casa: Logiche di public management per il settore dell'ERP*, Milano: EGEA spa.
- Guercio, S., Robiglio, M., & Toussaint, I. (2004). "Periferie Partecipate. Cinque Casi di Riqualificazione Urbana a Torino". *Ciudades*, 8, 41-61.
- Olagnero, M. (2012), "L'Innovazione nelle Politiche Abitative. Programmi e Collaudi di Realtà", *La Rivista delle Politiche Sociali*, 4, 151-164.
- Ombuen, S., Ricci, M., & Segnalini, O. (2000), *I programmi complessi. Innovazione e Piano nell'Europa delle Regioni*, Milano: Il Sole 24ore.
- Priemus, H., Dieleman, F., & Clapham, D. (1999), "Current developments in social housing management", *Netherlands journal of housing and the built environment*, 14, 211-223.
- Sacomani, S. (2004), "Programmi Complessi: Una Rilettura delle Esperienze", in G. Ferrero (Ed.), *Valutare i Programmi Complessi*, Regione Piemonte (pp. 15-38).
- Sclavi, M. (2002), *Avventure Urbane. Fare Urbanistica Partecipata*, Milano: Eleuthera.

Tra l'utilità sociale e gli utili.

L'azione urbana e la trasformazione del patrimonio immobiliare delle Fondazioni di Origine Bancaria

Francesco Campagnari

Marie Skłodowska-Curie Fellow (EF-ST)
École des hautes études en sciences sociales
Centre d'étude des mouvements sociaux
Università Iuav di Venezia

Cluster di ricerca IMPACT - Rigenerazione urbana a forte impatto sociale e ambientale
francesco.campagnari@ehess.fr

Abstract

A partire dalla loro istituzione, le Fondazioni di origine bancaria (Fob) hanno raggiunto un ruolo centrale nella governance urbana delle città italiane. La ricerca urbana ed urbanistica – oltre che il dibattito pubblico – ha interpretato le Fob attraverso l'indagine e la valutazione di attività esplicitamente orientate al perseguimento dei fini statutari di utilità sociale. Le Fob svolgono però anche attività finalizzate alla conservazione del patrimonio e alla massimizzazione dei profitti. Tra le varie tipologie di patrimonio a disposizione delle Fob, gli immobili in gestione diretta – ancora scarsamente indagati – sono oggetto di entrambe le finalità. Questa peculiarità del patrimonio immobiliare in gestione diretta apre due importanti questioni riguardo l'azione urbana delle Fob, che il contributo intende discutere: come si relazionano queste logiche di utilità sociale e di acquisizione di rendite in processi di trasformazione urbana guidate da Fob? In che modo dei cambiamenti di logica vengono legittimati pubblicamente? Il contributo intende problematizzare l'azione urbana delle Fondazioni di origine bancaria (Fob), esplorando il processo di influenza di logiche di massimizzazione degli utili sulla gestione di trasformazioni urbane finalizzate all'utilità sociale guidate da Fob. La ricerca analizza la trasformazione degli ex Magazzini Generali a Verona da parte di Fondazione Cariverona, attraverso un'estesa analisi documentale e interviste semi-strutturate.

Parole chiave: Urban renewal; Governance; large scale plans & projects

1 | Introduzione

I Magazzini Generali di Verona sono un ex complesso industriale di oltre 90mila metri quadri, vincolato dalla Soprintendenza. Nel 2003 il Comune di Verona cede l'area alla Fondazione Cassa di Risparmio di Verona, Vicenza, Belluno e Ancona (a seguire FCV) perché essa restauri l'area realizzando attrezzature collettive e culturali. Dopo 20 anni, FCV sta terminando il recupero del complesso, ma avendo insediato attività commerciali e direzionali e utilizzando l'area per l'acquisizione di rendite immobiliari.

Questo caso offre la possibilità di problematizzare le modalità di gestione del patrimonio immobiliare e di trasformazione del territorio da parte delle Fondazioni di origine bancaria (a seguire Fob) quale FCV. Il contributo intende discutere in che modo logiche d'azione orientate alla massimizzazione degli utili entrino in gioco nella gestione di processi di trasformazione urbana delle Fob.

Astraendo le specificità del caso, l'analisi del caso studio dei Magazzini Generali (Yin, 2009) intende ipotizzare quali variabili (Becker, 2014, pp. 5–39, 2017, p. 205) siano rilevanti nei processi con cui logiche di massimizzazione degli utili entrino in gioco nella trasformazione del patrimonio immobiliare destinato a fini di utilità sociale delle Fob. Queste variabili potranno poi essere utilizzate, valutate ed integrate in altre ricerche su casi simili.

La ricerca si basa sull'analisi di 117 atti, delibere, verbali e comunicazioni prodotti e scambiati tra il 1993 e il 2022 da FCV ed amministrazioni pubbliche locali. Cinque interviste semi-strutturate ad attori coinvolti e un'estesa rassegna stampa hanno supportato l'analisi documentale.

2 | Il patrimonio immobiliare delle Fondazioni di Origine Bancaria: a cavallo tra logiche d'azione

Le Fob sono persone giuridiche private senza fine di lucro, istituite dalla legge 218/90. Esse sono incaricate, da statuto, di gestire gli utili generati dal patrimonio finanziario loro conferito per perseguire “esclusivamente scopi di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico” (dl 153/1999).

Le Fob sono state interpretate come generatrici di innovazione dello sviluppo locale (Burroni, Ramella e Trigilia, 2017), promotrici del welfare locale (Moscariello, 2012), potenziatrici del capitale sociale (Calcagnini, Giombini e Perugini, 2019), sostenitrici di arte e cultura per lo sviluppo socio-economico (Endrici, 2001; Crociata e Sacco, 2008; Rebaglio, 2013), o operatrici di trasformazione urbana (Rigon and Sbeti, 2006; Vecchietti e Cosmi, 2006). Recenti ricerche sulle Fob hanno messo in evidenza alcuni aspetti critici dell'azione delle Fob (D'Albergo e Moini, 2017, Caselli e Rucco, 2018; Belotti e Arbaci, 2021, Arrigoni, Bifulco e Caselli, 2020).

Oltre ad una parte di organizzazione volta alla gestione degli interventi di utilità sociale, nelle Fob è però presente una componente deputata alla gestione del patrimonio (Leardini, Rossi e Todesco, 2010, pp. 84–86), conservandolo e massimizzandone i profitti (Rigon e Sbeti, 2006). Nelle Fob convivono quindi due logiche, con operazioni, e finalità differenti: una logica di massimizzazione degli utili attraverso la gestione del patrimonio; e una logica di perseguimento di fini di utilità sociale attraverso l'investimento degli utili generati.

Gli immobili in gestione diretta delle Fob possono essere utilizzati sia per il perseguimento di fini di utilità sociale che per logiche di massimizzazione di utili (Vecchietti e Cosmi, 2006).

Una prima questione sollevata da questa peculiarità del patrimonio immobiliare in gestione diretta riguarda il rapporto tra queste logiche nelle trasformazioni urbane guidate da Fob. Ricerche hanno mostrato la presenza di commistioni tra logiche di produzione di utilità sociale e di ricerca di redditività (Fontana e Larena Faccini, 2017; Caselli e Rucco, 2018; Belotti e Arbaci, 2021). Comprendere in che modo una logica di massimizzazione degli utili possa entrare in gioco in trasformazioni a fini di utilità sociale permetterà di problematizzare le modalità di trasformazione del territorio da parte delle Fob.

In quanto attori della sfera pubblica locale (Boltanski e Thévenot, 1991), le Fob si muovono in campi discorsivi in cui producono argomenti la cui appropriatezza è valutata e criticata da altri attori. Una seconda questione riguarda quindi in che modo le Fob giustifichino pubblicamente logiche d'azione orientate alla massimizzazione degli utili.

Queste due questioni saranno esplorate attraverso il caso dei Magazzini Generali, che si caratterizza per un passaggio totale dei fini d'uso degli immobili dal perseguimento di fini di utilità sociale alla ricerca di massimizzazione di utili.

3 | La trasformazione degli Ex magazzini Generali

FCV ha avuto origine dallo scorporo della Cassa di risparmio di Verona Vicenza Belluno e Ancona. FCV dichiara di perseguire scopi di utilità sociale e bene comune attraverso l'erogazione di fondi e l'attuazione diretta di progetti. FCV ha il maggiore patrimonio immobiliare totale ed il maggiore reddito da affitto tra le grandi Fob.

Nel 1987 il Comune di Verona acquista, senza chiari piani di riutilizzo, i Magazzini Generali: un'area di oltre 90mila metri quadri di ex magazzini ortofrutticoli e cerealicoli.

Nel marzo 1999, l'ufficio centrale Beni Archeologici Architettonici Artistici e Storici pone un vincolo indiretto sull'area ed un vincolo diretto su alcuni magazzini.

Nel 1999 il Comune partecipa al bando Programmi di Riqualficazione Urbana e di Sviluppo Sostenibile del Territorio del Ministero dei Lavori Pubblici (Prusst). Nella proposta, i Magazzini Generali diventeranno un polo con usi culturali e pubblici, con un recupero conservativo. Finanziata la proposta, nel 2001 il PRG recepisce le destinazioni d'uso del Prusst.

In cambio del finanziamento di un'altra operazione, il Comune si impegna a cedere a Fondazione Cariverona (FCV) gli ex Magazzini. Per il Comune FCV è un buon attuttore del progetto, per le sue risorse finanziarie e la missione sociale. FCV si propone di trasformare l'area insediando un proprio museo e realizzando le attività culturali previste da Prusst e PRG.

Nel 2002 la Soprintendenza Regionale approva l'alienazione. Essa limita le destinazioni d'uso possibili ad attività artistiche, di conservazione e valorizzazione di beni e attività culturali. Prescrive la conservazione dell'integrità del complesso e del valore del bene, l'utilizzo di specifiche tecniche di restauro e l'attenzione ai caratteri tipologici.

Nel 2003 i Magazzini vengono ceduti a FCV per 15,3 milioni di euro.

Comune e FCV elaborano un piano particolareggiato congiunto per le aree Prusst. Il piano localizza ai Magazzini servizi pubblici, attrezzature urbane ed uffici pubblici, attraverso recupero degli edifici e con nuove costruzioni. Il piano è approvato da Soprintendenza, Circoscrizione, Comune nel maggio 2005.

Le attività e gli enti culturali che occuperanno il polo culturale non sono ancora però definiti. FCV e Comune hanno avviato contatti con Accademia di Belle Arti, USL, Circoscrizione, Uffici del lavoro, e il Teatro Estravagario, e prevedono la realizzazione di un auditorium.

Nel 2005 FCV chiede alla Soprintendenza di rimuovere il vincolo monumentale di alcuni edifici. La richiesta di revisione insiste sulla gravosità economica ed architettonica degli interventi di consolidamento, che minerebbero la conservazione dell'aspetto degli edifici. La richiesta di FCV non riceverà risposta.

Nel 2008 la Soprintendente di Verona propone a FCV di insediare la sede locale dell'Archivio di Stato in uno dei Magazzini. FCV approva ed inizia i lavori di ristrutturazione.

Nella ricerca di inquilini, FCV scarta vari enti e istituzioni culturali cittadine, poiché non possono coprire i costi di gestione ordinaria. Sono in corso i contatti con musei e ordini professionali.

Nel 2011 FCV richiede al Comune una modifica delle destinazioni di tre magazzini da direzionale pubblico a privato, di costruire un nuovo edificio direzionale pubblico e di convertire un magazzino da commerciale a direzionale pubblico. Alcuni comparti sono così trasformati in spazi da cui trarre utili. La Giunta approva.

Nel 2011 la Soprintendenza dà parere positivo alla realizzazione dell'auditorium nel Magazzino 10. La commissione VIA provinciale approva le opere di urbanizzazione primaria.

Su richiesta di FCV nel 2012 la Direzione Regionale per i Beni Culturali e paesaggistici del Veneto (DRV) rimuove l'obbligo di destinazioni culturali. Secondo la DRV la realizzazione della sede dell'Archivio di Stato e di un auditorium sono sufficienti per considerare l'intero complesso destinato ad attività culturalmente rilevanti. Il resto dell'area può così essere destinato a direzionale, commerciale e servizi. La DRV permette inoltre la demolizione di due magazzini, la realizzazione di un nuovo edificio e di parcheggi a raso.

Nel 2013 FCV e Comune stipulano un altro accordo di programma. Esso permette la trasformazione di tre magazzini a direzionale privato, la demolizione di due magazzini e la creazione di strutture commerciali e per l'infanzia.

Nel 2013 FCV chiede alla DRV la rimozione dell'obbligo di destinazione culturale del Magazzino 10, suggerendo che funzioni direzionali, commerciali e di servizio siano più adatte alla sua conservazione. La DRV accetta, richiedendo la presenza di attività espositive o culturali.

Nel 2014 il Comune attesta l'interesse pubblico per l'insediamento di una struttura commerciale Eataly nel Magazzino 10. Durante la discussione in consiglio comunale, FCV e Comune basano l'idea di utilità sociale dell'operazione sul recupero edilizio dell'area.

Non trovando locatari per gli spazi a direzionale pubblico, FCV nel 2017 propone di destinare altri tre magazzini a direzionale privato per ospitare GlaxoSmithKline. Soprintendenza e consiglio comunale approvano.

Nel 2022 la Soprintendenza ha risposto alle critiche pubbliche in occasione dell'inaugurazione del negozio Eataly e la galleria d'arte Eataly Art House difendendo FCV, le revisioni progettuali verso usi direzionali e commerciali e lo stile del restauro.

L'area oggi ospita perlopiù attività direzionali, commerciali, e alcuni usi culturali (Archivio di Stato, Museo archivio laboratorio Franca Rame Dario Fo, Children's Museum).

Nessuna porzione del complesso è oggi immobile utilizzato da FCV per i propri fini sociali.

4 | Il ruolo centrale della sfera tecnico-amministrativa e della sfera pubblica nelle revisioni progettuali

Lo studio del processo dei Magazzini Generali permette di astrarre dalle specificità del caso un set di variabili rilevanti nei processi con cui logiche di massimizzazione degli utili possono entrare in gioco nella gestione del patrimonio immobiliare destinato a fini di utilità sociale delle Fob. Esse si legano a tre diversi campi d'azione: la revisione del progetto all'interno della Fob, il processo tecnico-amministrativo di discussione delle proposte progettuali, e la presentazione nella sfera pubblica degli argomenti di utilità sociale dell'intervento.

Tabella I | Campi d'azione e variabili dei processi con cui logiche di massimizzazione degli utili entrano in gioco nella trasformazione del patrimonio immobiliare destinato a fini di utilità sociale delle Fob

Campi d'azione	Variabili di processo
Revisione interna del progetto	Andamento del patrimonio, dei proventi e degli investimenti della Fob Capacità di sviluppo strategico di partnership progettuali Livello di esperienza nella gestione di immobili non strumentali per generare utili
Discussione amministrativa delle tecnico-proposte progettuali	Estensione dei poteri di controllo da parte degli altri attori coinvolti Grado di utilizzo dei poteri di controllo da parte degli altri attori coinvolti
Presentazione nella sfera pubblica degli argomenti di utilità sociale dell'intervento	Grado di legittimità degli argomenti di utilità sociale del progetto nella sfera pubblica locale Grado di legittimità degli argomenti di utilità sociale della Fob nella sfera pubblica locale Grado di diffusione di idee alternative di utilità sociale, di capacità di critica e mobilitazione pubblica

Il processo di revisione e riorientamento del progetto all'interno della Fob è un primo campo di azione. L'andamento dei proventi, del patrimonio e degli investimenti è una variabile importante in questo campo. Il calo del patrimonio e dei proventi di FCV in seguito alla crisi finanziaria ha infatti portato ad una riduzione dei fondi disponibili. Il tramonto del progetto di polo culturale, che ha aperto ad un riorientamento influenzato da logiche patrimoniali, si lega poi ad una limitata capacità strategica di FCV di acquisire risorse e coinvolgere attori anche oltre le proprie reti più immediate. Le precedenti esperienze di FCV nella gestione di immobili non strumentali per la generazione di utili hanno inoltre reso questo utilizzo degli immobili un'opzione nota e percorribile.

Le richieste di modifica delle destinazioni d'uso dei Magazzini hanno portato all'apertura di un campo d'azione tecnico-amministrativo. L'atto di alienazione dell'area e la normativa conferivano al Comune di Verona, alla Soprintendenza locale e alla Direzione Regionale per i Beni Culturali e paesaggistici del Veneto il potere di bloccare o chiedere revisioni alle proposte progettuali sui Magazzini Generali in questa sfera d'azione. Essi hanno però fatto un uso limitato di questa influenza. Le proposte di revisione verso una messa a reddito dell'area sono infatti state accettate dagli attori coinvolti. È stata solo rifiutata la proposta di modifica delle modalità di intervento architettonico da restauro ad intervento di demolizione e nuova costruzione.

Le revisioni hanno ottenuto risalto nella sfera pubblica attraverso la ristrutturazione degli argomenti di utilità sociale dell'intervento. L'utilità sociale del progetto era inizialmente legata alla produzione di attrezzature collettive culturali e al restauro architettonico. FCV e gli altri attori hanno progressivamente modificato l'utilità del progetto nella sfera pubblica al valore del solo recupero edilizio, anche per altri usi. L'insediamento di attività direzionali e commerciali, attuate per massimizzare gli utili, è stato così reso coerente con un'idea di utilità sociale del progetto costruita a posteriori (Flyvbjerg, 1998). Gli altri attori coinvolti hanno legittimato e rafforzato questi argomenti. Le voci critiche che hanno presentato idee alternative di utilità sociale non hanno avuto effetti rilevanti. Il superamento di questa prova indica un'estesa legittimità nel contesto locale delle idee di utilità del progetto e di FCV stessa.

Il caso dei Magazzini Generali mostra come il patrimonio delle Fob possa venire convertito da una logica di perseguimento di fini di utilità sociale a una logica di massimizzazione degli utili. Questo processo non è solo frutto di revisioni interne alle Fob, ma è soprattutto legato all'approvazione di attori tecnici e alla legittimazione degli argomenti di utilità sociale nella sfera pubblica, attraverso trasformazione dell'idea di utilità sociale associata all'intervento. Le azioni orientate alla massimizzazione degli utili sono state razionalizzate a posteriori ed integrate nella presentazione pubblica di FCV quale attore le cui azioni sono orientate unicamente all'utilità sociale.

Il contributo mostra come le azioni di rilevanza urbana delle Fob non sono limitate alle operazioni esplicitamente orientate a fini di utilità sociale, come le erogazioni e operazioni dirette, ma includono anche operazioni patrimoniali come la gestione dei beni immobiliari.

5 | Conclusioni

Considerando la presenza di una logica di massimizzazione degli utili e una logica di perseguimento di fini di utilità sociale, il contributo ha esplorato in che modo una logica di redditività del patrimonio abbia influito

su una trasformazione urbana guidata da una Fob, e di come il riorientamento verso questa logica sia stata giustificata e legittimata nella sfera pubblica.

Il caso dei Magazzini Generali ha evidenziato che le proposte di revisione orientate alla massimizzazione degli utili hanno origine nelle Fob, ma che la loro effettiva influenza nella gestione del patrimonio immobiliare richiede l'approvazione degli attori di governance nella sfera amministrativa e alla legittimazione nella sfera pubblica. Le possibilità d'azione delle Fob nelle trasformazioni urbane sono così il risultato di processi interattivi in sfere tecniche e pubbliche. Le argomentazioni pubbliche dell'utilità sociale dell'intervento hanno in particolare permesso di legittimare azioni orientate alla massimizzazione degli utili. I risultati aprono nuove direzioni per la ricerca. Lo studio di altre trasformazioni urbane condotte da Fob come le ex OGR a Torino o M9 a Venezia permetterà di mettere alla prova le variabili identificate. Ricerche aggiuntive sulle modalità di argomentazione e giustificazione dell'utilità sociale dell'azione delle Fob nella sfera pubblica permetteranno di comprendere le modalità di legittimazione.

Riferimenti bibliografici

- Arrigoni, P., Bifulco, L. e Caselli, D. (2020), "Perché e come studiare la filantropia: Appunti per un'agenda di ricerca", *Quaderni di Sociologia*, vol. 82, n.LXIV, pp. 3–23.
- Becker, H.S. (2014), *What About Mozart? What About Murder?: Reasoning From Cases*, University of Chicago Press, Chicago, IL.
- Becker, H.S. (2017), *Evidence*, University of Chicago Press, Chicago, IL.
- Belotti, E. e Arbaci, S. (2021), "From right to good, and to asset: The state-led financialisation of the social rented housing in Italy", *Environment and Planning C: Politics and Space*, vol. 39, n.2, pp. 414–433.
- Boltanski, L. e Thévenot, L. (1991), *De la justification : les économies de la grandeur*, Gallimard, Parigi.
- Burroni, L., Ramella, F. e Trigilia, C. (2017), *Fondazioni e sviluppo locale*, Donzelli editore, Roma.
- Calcagnini, G., Giombini, G. and Perugini, F. (2019), "Bank foundations, social capital and the growth of Italian provinces", *Regional Studies*, no. 53, vol. 2, pp. 231–244.
- Caselli, D. e Rucco, F. (2018), "La finanziarizzazione del welfare: Social impact investing, fondazioni filantropiche e nuove frontiere di accumulazione capitalistica", *Quaderni di Sociologia*, n.76, pp. 57–80.
- Crociata, A. e Sacco, P.L. (2008), "Fondazioni bancarie e sviluppo economico", *Aedon. Rivista di arti e diritto on line.*, 2.
- D'Albergo, E. e Moini, G. (2017), "Depoliticizing Public Action by Politicizing Issues, Practices and Actors. The Role of Resilience Thinking in a Program of the Cariplo Foundation", *Partecipazione e conflitto*.
- Endrici, G. (2001), "Le fondazioni di origine bancaria a sostegno di arte e cultura. Modelli e strumenti operativi", *Aedon*, (1)
- Flyvbjerg, B. (1998), *Rationality and Power: Democracy in Practice*, University of Chicago Press, Chicago, IL.
- Fontana, C. e Larena Faccini, J. (2017), "Il sistema integrato di fondi immobiliari e il processo di finanziarizzazione della casa sociale", *ARCHIVIO DI STUDI URBANI E REGIONALI*, n. 118, pp. 103–129.
- Leardini, C., Rossi, G. e Todesco, C. (2010), "Governance e accountability nelle Fondazioni Bancarie", *Economia Aziendale Online*, 1(4).
- Moscariello, N. (2012), "The Italian banking foundations during the financial crisis: Some thoughts on corporate governance and accounting issues", *Corporate Ownership and Control*, n.10, vol.1, pp. 547–556.
- Rebaglio, A. (2013), "Le fondazioni bancarie e il sostegno all'impresa non profit culturale giovanile", *Economia della Cultura*, n.2, pp. 123–128.
- Rigon, A. e Sbeti, F. (2006), "Le fondazioni di origine bancaria per lo sviluppo territoriale", *Urbanistica Informazioni*, n.209, pp. 6–7.
- Vecchiotti, S. e Cosmi, V. (2006), "I progetti delle Fondazioni bancarie per le città", *Urbanistica Informazioni*, n.209, p. 5.
- Yin, R.K. (2009), *Case Study Research: Design and Methods*. SAGE, Newbury Park, California.

La questione abitativa a Torino: tra crisi e innovazione nel terzo settore

Nadia Caruso

Politecnico di Torino

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

nadia.caruso@polito.it

Abstract

Torino affronta un momento di forte crisi abitativa, con numerose procedure di sfratto e una domanda abitativa fragile, esito di molteplici fattori: le disuguaglianze strutturali, la pandemia, le dinamiche migratorie, la crisi economica in atto. Parallelamente, l'offerta abitativa pubblica appare sempre più in affanno nelle soluzioni di emergenza e nella gestione dell'edilizia residenziale pubblica.

Il sistema del secondo welfare, il terzo settore locale, sostenuto dalle risorse economico-finanziarie delle fondazioni bancarie, affronta e colma limiti e lacune del sistema abitativo, proponendo misure di protezione e inclusione sociale innovative e partnership pubblico-private. Residenze temporanee, coabitazioni solidali, interventi abitativi rivolti a target specifici, percorsi volti all'indipendenza abitativa, azioni di prevenzione della morosità, vengono attuati generando un variegato panorama di pratiche. Questo sistema, nato dal 2007-2008 in poi, è stato inizialmente coordinato dall'attore pubblico e messo in pratica attraverso diverse sperimentazioni progettuali. A distanza di più di dieci anni, la situazione appare fortemente critica, con forme di ritiro dell'ente pubblico dalla fase di sperimentazione, ma anche di coordinamento e definizione di strategie.

Il paper affronta i cambiamenti intervenuti negli ultimi anni nella gestione dell'abitare sociale torinese, proponendo una riflessione sullo scenario attuale e consideri le innovazioni abitative nella prospettiva diacronica.

Parole chiave: social housing, inclusive processes, social exclusion/integration

Il contesto torinese

La città di Torino ha un patrimonio di conoscenze e competenze che nel corso dei decenni ha permesso di attuare diverse sperimentazioni in termini di politiche urbane. La letteratura scientifica ha ben documentato non solo la stagione dei programmi complessi e della pianificazione strategica negli anni Novanta e primi Duemila (Belligni & Ravazzi, 2011; Governa et al., 2009; Governa & Rossignolo, 2010; Saccomani, 2004, 2019), ma anche successivamente l'eredità dell'approccio integrato sugli interventi urbani e sulle politiche abitative locali (Caruso, 2015, 2017; Governa et al., 2007; Governa & Saccomani, 2009).

In particolare, all'inizio del nuovo millennio, il Comune di Torino e la Regione Piemonte hanno sostenuto il settore abitativo attraverso diversi strumenti di politiche pubbliche. Il Comune aveva elaborato il Piano Casa 2009-10, (approvato dal Consiglio comunale con deliberazione n. mecc. 2008 03563/104 del 29 dicembre 2008), nel quale, oltre a ricostruire le condizioni abitative torinesi, promuoveva una serie di iniziative specifiche, come servizi di intermediazione immobiliare, fondi e supporti economici per categorie definite di beneficiari, sperimentazioni di residenze temporanee e interventi abitativi. La Regione Piemonte, invece, aveva approvato il "Programma casa: 10.000 alloggi entro il 2012", (con Deliberazione del Consiglio della Regione Piemonte in data 20 dicembre 2006, n. 93 – 43238, ai sensi dell'articolo 89 della Legge Regionale 26 aprile 2000, n. 44 di attuazione del D. Lgs. 112/1998). Tale programma aveva come obiettivo primario di medio periodo l'offerta di alloggi a canone sociale e a canone calmierato. Prevedeva la realizzazione di unità abitative destinate all'edilizia sovvenzionata, all'edilizia agevolata e sperimentale agevolata, il finanziamento degli studi di fattibilità per la trasformazione e il riuso di parti del territorio, e il sostegno alla costituzione di agenzie locali per la locazione.

Questa sinergia di interessi tra l'ente regionale e il capoluogo si rifletteva nelle politiche, nei finanziamenti e negli interventi sul territorio. Torino costituiva il principale banco di prova per le strategie regionali. Tuttavia, esattamente come per la stagione dei programmi complessi (Barbanente et al., 2022), questa convergenza di interessi non è stata consolidata attraverso forme di istituzionalizzazione. Non sono state elaborate norme regionali o programmi periodici di finanziamento o investimento nel settore abitativo. Si è quindi assistito a un processo di residualizzazione dell'interesse e dell'attività pubblica in questo ambito: il Programma casa regionale non è riuscito a terminare la sua attività nei tre bienni stabiliti, (gli investimenti sono stati dirottati

altrove), mentre il Piano Casa comunale non ha avuto seguito in altri strumenti analoghi. Le priorità politiche e di investimento si sono spostate verso altri ambiti, in particolare verso la risposta alla crisi economico-finanziaria.

Le sperimentazioni abitative degli anni Duemila, però, hanno permesso una definizione chiara di progetti quali residenze temporanee, coabitazioni solidali, agenzie abitative sociali; nelle quali si individua una chiara individuazione di una domanda abitativa specifica (anziani, madri sole con figli, percorsi di autonomia abitativa, ecc.). Queste innovazioni progettuali sono state ampiamente discusse e diffuse all'interno del crescente dibattito sul social housing¹, intrecciandosi con le realizzazioni del sistema dei fondi immobiliari applicati all'housing sociale. L'introduzione dell'ERS e del sistema integrato di fondi (DL 122/2008 e L. 133/2008) ha, infatti, dato nuova spinta al dibattito sull'edilizia residenziale, le innovazioni tecnologiche e l'utilizzo di fondi immobiliari.

A Torino, le realizzazioni dei fondi immobiliari sono state contenute, hanno riguardato soprattutto residenze studentesche e residenze sanitarie assistenziali. Al contrario, progetti quali le residenze temporanee e le coabitazioni solidali hanno avuto una maggiore espansione, grazie alla spinta degli enti pubblici e di altri attori locali. Infatti, questo tipo di progettualità si è diffuso nell'area torinese grazie alla rete degli attori locali. Oltre al ruolo di coordinamento e ideazione del Comune, le fondazioni bancarie locali (Compagnia di San Paolo e Fondazione CRT) sono state tra i soggetti più rilevanti in questo ambito: non solo hanno garantito il finanziamento e il supporto economico a tutta la rete dell'offerta abitativa sociale, cooperando con il Comune, ma hanno dato luogo anche a veri e propri progetti *in house*, replicando format definiti dall'ente pubblico. Un esempio sono le residenze temporanee Luoghi Comuni sostenute dalla Fondazione Ufficio Pio della Compagnia di San Paolo, equivalenti a quelle promosse dalla Città. Le fondazioni hanno attivamente sostenuto non solo gli interventi fisici, ma anche la rete del terzo settore (cooperative sociali in primis), che lavorano nel settore abitativo. Il terzo settore torinese ha infatti visto ampliare le sue prerogative e possibilità nell'ambito abitativo nel corso degli anni, un welfare che si è notevolmente espanso in termini di investimento pubblico e privato, (con il parallelo forte disinvestimento dall'edilizia residenziale pubblica).

L'aumento delle fragilità della domanda abitativa

Come sintetizzato da Davico esaminando dati locali (2018, 2019), nel corso degli ultimi 10-15 anni le disuguaglianze economiche e sociali sono aumentate, anche a seguito della crisi economico-finanziaria del 2007-08. Nel settore abitativo, Davico sintetizza la polarizzazione sia a livello di redditi che di valori immobiliari. Da un lato, la precarizzazione lavorativa ha influito notevolmente sui redditi, spostando i lavoratori con occupazioni precarie in potenziali soggetti a rischio di disagio abitativo, (fenomeno emerso con forza anche a seguito della pandemia) (Giovanetti, 2021). Dall'altro lato, anche i valori immobiliari si sono polarizzati nelle diverse aree urbane, in sinergia con la generale tendenza verso l'investimento in proprietà. Inoltre, l'aumento dell'incidenza delle spese abitative sui redditi va di pari passo alla crescita degli sfratti per morosità. A Torino gli sfratti sono cresciuti del 284% tra il 2007 e il 2014 (Davico, 2018), con picchi di emergenza abitativa nei quartieri periferici (soprattutto settentrionali come Barriera di Milano).

Anche i dati relativi alle domande di edilizia residenziale pubblica (Falletti & Schutt Scupolito, 2022) mostrano un aumento delle fragilità sociali ed economiche della popolazione torinese. Il Comune di Torino, secondo la LR 3 del 2010, ha aperto due volte nel corso degli ultimi 10 anni il bando per domande di ERP, nel 2012 e nel 2018, aggiornando e riaprendo i termini annualmente (anche con intervalli più brevi di 3-4 mesi). Il capoluogo da solo raccoglie il 60% delle domande poste nella Città Metropolitana, anche se è da segnalare come le domande stiano diminuendo: se al bando 2012 si contavano 7.648 domande valide, al secondo sono state 4.477, con una diminuzione del -41,5%. Questo segnala la sfiducia delle famiglie, le lunghe tempistiche e le probabili difficoltà nel compilare la domanda con la documentazione richiesta (ibid.). Analizzando le domande presentate nei due bandi (ibid.) si legge un aumento delle problematiche sociali ed economiche tra i richiedenti: gli indici che segnalano una condizione molto grave e urgente sono in forte crescita, il punteggio più alto al bando 2012 era di 21 punti, per la graduatoria 2018 è di 23. Sono aumentati in incidenza i parametri relativi a un ISEE inferiore ai 6000 euro, la presenza di condizioni di invalidità tra l'80 e il 100%, i nuclei con 5 o più componenti e gli anziani over 65². Il disagio economico, testimoniato dal basso valore ISEE (passato dall'82% delle domande 2012 al 92% del 2018), viene evidenziato dall'87% delle famiglie richiedenti dell'ultimo bando, indicando l'impoverimento progressivo delle famiglie. Le condizioni

¹ Questo processo è avvenuto tramite diverse modalità, da articoli scientifici e non, fino a manifestazioni specifiche come Urban Promo Social Housing.

² Sono in aumento anche indicatori quali l'aver già partecipato ai bandi precedenti e aver versato contributi GESCAL. La LR 3/10 inserisce queste due condizioni tra i parametri dell'ambito sociale.

di disagio abitativo sono minoritarie rispetto a quelle economiche e sociali, spicca il sovraffollamento (meno di 10-14 mq a persona), la monitoria di sgombero e la provenienza da dormitori o locali di assistenza pubblica.

La fragilità sociale del contesto torinese può essere letta chiaramente anche nei dati della Tabella I. Il numero delle famiglie in disagio abitativo e considerate in fabbisogno abitativo aumenta esponenzialmente, come quello delle famiglie che ottengono il contributo di sostegno all'affitto e di altre forme di sussidi. Cresce anche il numero delle famiglie residenti nel patrimonio pubblico in condizioni di morosità incolpevole. Parallelamente, i problemi di morosità si rilevano dalla crescita delle procedure convalidate di sfratto, seppure a fronte di un numero esiguo di sfratti eseguiti, (a seguito del blocco degli sfratti decretato a livello nazionale dal 17 marzo 2020 fino al 31 dicembre 2022³).

Tabella I | Dati relativi alla fragilità sociale e abitativa nel Comune di Torino dal 2009 al 2021. (Fonte: Osservatorio abitativo sociale della Città Metropolitana di Torino, <http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/territorio-urbanistica/fabbisogno-abitativo>).

Anno	Popolazione	Famiglie	Famiglie assistite econom.	Famiglie in disagio abitativo	Famiglie con morosità incolpevole in ERP	Famiglie con contributo sostegno affitto	Famiglie in fabbisogno abitativo	Indice fabbisogno abitativo sociale	Sfratti convalidati per morosità	Sfratti eseguiti
2021	875698	436993	5043	2596	3242	8579	27380	6.27	1659	563
2020	875698	436993	4623	369	2025	7245	22140	5.07	1239	256
2019	875698	436993	3171	430	3777	4921	26611	6.09	1874	1522
2018	875698	436993	4249	3049	3655		23890	5.47		
2017	882523	438155			3530		18480	4.22		
2016	886837	438954			3229		15943	3.63		
2015	890529	438689	4527	242	3218	6154	30208	6.89	2945	2223
2014	902137	442801	4882	292	2518	5566	26568	6.0	3192	2443
2013	872091	445946	4966	198	2332	5086	26887	6.03	3986	
2012	869312	442888	5185	191	2642		17475	3.95		
2011	867374	411288	5424	153	3766	6047	29042	6.57		
2010	907563	441915	6018	297	3634	11382	35177	7.96		
2009	909538	442403	5872	307	3117	10837	30700	6.94		
2008	908825	441678	5518	375	3142	12859	32654	7.39		
2007	908263	439936	4557	371	3144	11816	30724	6.98		
2006	900569	435080	4937	418	2020	11454	29910	6.87		

Dai dati del Ministero dell'Interno⁴ nel 2021 gli sfratti eseguiti sono aumentati a livello nazionale di circa l'81% rispetto all'anno precedente, nel capoluogo torinese del 112%. Secondo alcune dichiarazioni riportate dalla stampa locale (Basilici Menini, 2023), ogni due giorni almeno tre persone chiedono aiuto al Comune per procedure di sfratto, soprattutto per morosità.

Pur in assenza dei dati del 2022 e dei primi mesi del 2023, appare fortemente critica la scelta del governo nazionale di non ri-finanziare il Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, il Fondo Morosità Incolpevole e il Fondo sociale, (che sostiene le famiglie residenti nell'ERP in difficoltà con le spese abitative). Forme di sostegno economico che garantivano, almeno parzialmente, un contributo alle famiglie con problemi economici e sociali.

³ Dal primo gennaio 2021 sono ripresi gli sfratti per finita locazione e necessità del locatore, che però sono residuali rispetto ai dati relativi a quelli per morosità.

⁴ Fonte: http://ucs.interno.gov.it/ucs/contenuti/Procedure_di_rilascio_di_immobili_ad_uso_abitativo_int_00004-7734141.htm
 Questi dati mostrano un disallineamento rispetto a quelli della Città Metropolitana raccolti nella Tabella I, vengono indicati 1158 provvedimenti di sfratto per morosità eseguiti nell'intero territorio metropolitano.

L'offerta abitativa sociale e il ruolo del terzo settore

Nel corso degli anni, l'edilizia residenziale pubblica è diminuita passando da circa 18 mila alloggi dell'inizio della decade 2010 a 17.765 del 2020 (Falletti & Schutt Scupolito, 2022), pari circa al 3,5% di tutti gli alloggi esistenti in città (Davico, 2019). Le assegnazioni annuali degli alloggi ERP sono irrisorie rispetto alla domanda, si assestano intorno ai 600-500, a fronte di migliaia di domande insoddisfatte. Le assegnazioni diminuiscono anch'esse di anno in anno (vedi Tabella II), non solo per le procedure di vendita del patrimonio, ma anche per le problematiche relative alla manutenzione e dimensione del patrimonio. Nel 2018 si registravano 13.211 domande insoddisfatte, gli alloggi liberi sono stati 655, ma solo 225 sono stati assegnati sulla base della graduatoria comunale e soli 222 a casi di emergenza abitativa, (il 50% previsto dalla LR). È evidente l'inadeguatezza della risposta pubblica rispetto alla numerosità delle famiglie in condizioni di forte disagio abitativo.

Tabella II | Dati in merito a domande e assegnazioni di alloggi ERP nel Comune di Torino dal 2009 al 2021. (Fonte: Osservatorio abitativo sociale della Città Metropolitana di Torino, <http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/territorio-urbanistica/fabbisogno-abitativo>).

Anno	Popolazione	Famiglie	Domande insoddisfatte	Richiedenti in graduatoria	Assegnazione alloggi ERP	Data del bando
2021	875698	436993	6261	6791	381	19/02/2018
2020	875698	436993	6639	6791	103	19/02/2018
2019	875698	436993	12438	14590	1489	19/02/2018
2018	875698	436993	12937	14590	1310	19/02/2018
2017	882523	438155	13221	14590	1085	23/01/2012
2016	886837	438954	12714	13685	757	23/01/2012
2015	890529	438689	13122	13685	563	23/01/2012
2014	902137	442801	10118	10386	268	23/01/2012
2013	872091	445946	10319	10386	67	23/01/2012
2012	869312	442888	9457	9965	508	23/01/2012
2011	867374	411288	9592	9965	373	26/11/2007
2010	907563	441915	9824	9965	141	26/11/2007
2009	909538	442403	6707	7619	912	26/11/2007
2008	908825	441678	6852	7619	767	26/11/2007
2007	908263	439936	6986	7619	633	26/11/2007
2006	900569	435080	7283	7619	336	11/10/2004

Se da un lato, il patrimonio residenziale pubblico si dimostra insufficiente a rispondere all'aumento delle disuguaglianze e all'inasprimento delle problematiche abitative; dall'altro, viene posto sempre di più l'accento sul terzo settore come principale soggetto di welfare. Nel corso degli anni, si è assistito a un ritiro della capacità innovativa e sperimentale del Comune e ad un trasferimento sempre maggiore di responsabilità nella gestione e apertura di nuove strutture e forme di accoglienza da parte delle cooperative sociali. Se le residenze temporanee, le coabitazioni solidali e le agenzie locali di intermediazione erano state ideate dalla cooperazione tra i vari soggetti pubblici e privati, con il forte coordinamento pubblico, al momento la Città non riesce a esprimere innovazioni, ma solo a mantenere la rete dei soggetti locali. Sul portale online Io Abito Social, promosso dalla Fondazione Compagnia di San Paolo⁵, è evidente la notevole offerta di abitare sociale: il numero di strutture e di offerta abitativa disponibile per coloro in "stress abitativo" è superiore a 40 in tutta Torino. Questa piattaforma restituisce una panoramica di strutture per

⁵ Il sito contiene una mappatura delle strutture e delle soluzioni abitative, l'intento è fornire una panoramica dell'offerta disponibile nell'ambito delle soluzioni abitative temporanee. Sono gli stessi gestori di abitazioni sociali a chiedere l'iscrizione gratuita sulla piattaforma. È rivolto a coloro che vengono definiti in "stress abitativo", a lavoratori in mobilità, personale in formazione, anziani, giovani coppie o city user.

ospitalità breve o a medio termine, (18 mesi come nel caso delle residenze temporanee), rivolte a target specifici (madri sole con figli, famiglie in città per cure mediche, anziani, ecc.), gestite principalmente dal terzo settore o da soggetti del mondo cattolico, (cooperative sociali o onlus). Vi sono sia realizzazioni legate ai fondi immobiliari o alle fondazioni bancarie, sia sperimentazioni attivate inizialmente dal Comune e ATC (Agenzia Territoriale per la Casa del Piemonte Centrale) con associazioni giovanili di volontariato (come le coabitazioni solidali), sia alloggi di parrocchie o soggetti religiosi, sia strutture interamente gestite da cooperative sociali.

Questo variegato panorama di soggetti e progettualità costituisce al momento il vero paracadute all'aumentare degli sfratti e delle famiglie in emergenza abitativa a Torino.

Prime riflessioni

Il sistema dell'abitare sociale torinese si trova in un momento cruciale: da un lato le problematiche e le emergenze abitative andranno plausibilmente aumentando, (anche a seguito dello sblocco degli sfratti e del taglio dei fondi all'affitto e alla morosità incolpevole), dall'altro, senza una regia e una forma di coordinamento, appare difficile comprendere come la rete degli attori privati (sociali e non) riuscirà a garantire la tenuta del sistema. Le stesse fondazioni bancarie locali appaiono negli ultimi anni lontane dal settore abitativo, interessate a finanziare nuovi e diversi ambiti. Parallelamente, il terzo settore inizia a sentire il peso dell'aumentare della domanda e procede con scarse agevolazioni pubbliche (per esempio le residenze temporanee sociali sono soggette a IMU e vengono considerate dalla legislazione regionale come strutture alberghiere). Molti dei gestori, inoltre, chiedono alla Città di lavorare sulla prevenzione degli sfratti, per riuscire a evitare gli scenari peggiori.

Appare evidente, in sintesi, quanto sia necessario riportare il tema dell'abitare sociale non solo sui tavoli dei policy maker, ma anche su quelli operativi, per coordinare e sviluppare nuove progettualità essenziali ad affrontare l'aumento delle disuguaglianze sociali ed economiche e la polarizzazione sociale.

Riferimenti bibliografici

- Barbanente, A., Caruso, N., Grassini, L., & Pede, E. (2022). Innovation Dynamics in Regional Policies for Urban Regeneration: Experiences from Italy. *Planning Practice & Research*, 0(0), 1–26.
- Basilici Menini, B. (2023, febbraio 9). Emergenza sfratti, ogni due giorni tre famiglie chiedono aiuto a Torino. *La Stampa*.
https://www.lastampa.it/torino/2023/02/09/news/emergenza_sfratti_ogni_due_giorni_tre_famiglie_torino-12632080/
- Belligni, S., & Ravazzi, S. (2011). *Regimi urbani e modello a Torino*. XXV Convegno Sisp.
- Caruso, N. (2015). Una politica che avanza in sordina. Torino e le sue pratiche abitative. *Archivio di studi urbani e regionali*, 113, 84–102.
- Caruso, N. (2017). *Policies and Practices in Italian Welfare Housing—Turin, up to the Current Neo-Liberal Approach and Social Innovation Practices*. Springer.
- Davico, L. (2018). Crisi abitativa a Torino e in Italia. *Atti e Rassegna Tecnica*, 151(2), 89–96.
- Davico, L. (2019). Famiglie povere e diritto all'abitazione. *Atti e Rassegna Tecnica*, 152(1), 70–74.
- Falletti, S., & Schutt Scupolito, L. (2022). *Le questioni aperte intorno alla casa sociale: Considerazione su un campione di comuni della Città Metropolitana di Torino*. Città Metropolitana di Torino e Regione Piemonte.
http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/risorse/territorio/dwd/ofa/pdf/documenti/Casa-sociale_Falletti-Schutt_giugno2022.pdf
- Giovanetti, G. (2021). Secondo welfare e gestione della crisi pandemica a Torino. Uno sguardo sulle conseguenze e gli impatti sulla comunità locale. *Working papers. Rivista online di Urban@it*, 12, 32–39.
- Governa, F., & Rossignolo, C. (2010). Torino e le sue periferie: Immagini e politiche per la rigenerazione della città (1993-2009). In M. Santangelo & A. Vanolo (A c. Di), *Di capitale importanza. Immagini e trasformazioni urbane di Torino*. (pp. 165–182). Carocci.
- Governa, F., Rossignolo, C., & Saccomani, S. (2009). Turin: Urban regeneration in a post-industrial city. *Journal of Urban Regeneration & Renewal*, 3(1), 20–30.
- Governa, F., & Saccomani, S. (2009). Housing and Urban Regeneration Experiences and Critical Remarks Dealing with Turin. *International Journal of Housing Policy*, 9(4), 391–410.
- Governa, F., Servillo, L. A., De Luca, A., & Lancione, M. (2007). *Torino. Il problema abitativo come problema di giustizia sociale. Esperienze utili per ripensare le politiche per la casa*. Politecnico di Torino.
<http://porto.polito.it/2373483/>

- Saccomani, S. (2004). Programmi complessi: Una rilettura delle esperienze. In Regione Piemonte, *Valutare i programmi complessi* (pp. 15–38). L'Artistica Editrice.
- Saccomani, S. (2019). Rigenerazione urbana e periferie, guardando Torino. Contraddittorietà e frammentazione. *Archivio di studi urbani e regionali*, 125, 26–46.

La casa come asset finanziario. Le geografie della piattaforma digitale Airbnb da una prospettiva di giustizia spaziale

Gaetana Del Giudice

Università degli Studi di Napoli Federico II

DiARC Dipartimento di Architettura

gaiadelgin@gmail.com

Abstract

La ristrutturazione urbana delle città del sud Europa (SE) mediata dalle piattaforme digitali ha ridefinito i margini della questione abitativa. Con l'obiettivo di focalizzare il ruolo di Airbnb come infrastruttura spaziale, economica e politica, il contributo discute delle implicazioni prodotte dalla piattaforma Airbnb nel processo di trasformazione della casa in asset finanziario. A partire da questa cornice, si esaminano le relazioni tra le geografie della piattaforma digitale Airbnb e le condizioni di vulnerabilità socio-materiale da una prospettiva di giustizia spaziale, attraverso l'analisi del caso studio di Napoli. Col supporto di analisi quantitative, si delineano le *Short-Term Rental* (STR) come frontiera di estrazione della rendita urbana dalla proprietà residenziale e l'infrastruttura Airbnb come attore chiave dell'instabilità abitativa.

L'accesso alla casa e le dinamiche urbane sono analizzate attraverso indicatori territoriali, demografici, socio-economici, posti in relazione ai modelli di base dell'attività di Airbnb, illustrando: l'andamento dell'offerta delle STR; l'articolazione degli alloggi sottratti al mercato immobiliare; le condizioni del patrimonio immobiliare e gli attori rilevanti.

Parole chiave: housing, infrastructures, urbanism

1 | La casa come asset finanziario in Sud Europa

La disomogeneità dello sviluppo geografico e regionale europeo ha caratterizzato le dinamiche socio-spaziali della struttura dell'UE almeno dagli anni '80. La mobilità dei capitali e le divergenze regionali in termini di strutture economiche, occupazionali, di inflazione e welfare sono accelerate.

Gli attuali alti tassi di proprietà della casa dei paesi del Sud Europa (SE) sono correlati al tendenziale indirizzo dei risparmi delle famiglie verso la proprietà. Si pensi che in SE la proprietà della casa è dominante, la sua crescita ha spinto le persone a richiedere un credito bancario per l'acquisto di case: la proprietà si basa per lo più sui mutui.

Il settore delle costruzioni ha tradizionalmente svolto un ruolo centrale nell'accumulazione di capitale e la realizzazione di case private nel corso degli anni ha portato ad alti tassi di proprietà della casa, elemento che ha costituito un particolare modello. A partire dagli anni '70 tutti i paesi del SE hanno un'alta inflazione e tassi d'interesse ipotecari fissi, per cui le famiglie indirizzano i risparmi verso la proprietà. Inoltre, gli introiti dell'economia informale hanno un'alta propensione a essere investiti in edilizia residenziale.

Dal punto di vista sociale, tutti i paesi del sud hanno un sistema di welfare debole con un numero molto limitato di alloggi pubblici, così, le reti familiari diventano responsabili della fornitura di servizi di welfare, compresa la casa.

I cicli di esplosione nel settore immobiliare hanno preceduto molte crisi capitalistiche e il SE non fa eccezione (ECB, 2015). Le economie del SE hanno partecipato, in misura diversa, a una grande trasformazione del capitalismo caratterizzata dal passaggio da attività produttive ad attività di *rent-seeking*, dal circuito primario a quello secondario del capitale, degli investimenti e della rendita (Hadjimichalis, 2017), collegato allo sviluppo del settore delle costruzioni a partire dagli anni '90 e alle bolle immobiliari. La graduale trasformazione delle economie del SE, prima della crisi, verso le attività di estrazione di rendita, del settore immobiliare e finanziario, sono segnate verso un «regime di accumulazione con dominio della finanza e del debito» (Lazzarato, 2013) e dal predominio di attività *rent-seeking* (Krueger, 1974), investimenti in asset speculativi che forniscono rendite (Harvey, 1982: 264-266; Hudson, 2005: 28-29).

La quota proporzionale della *FIRE economy* (*finance, insurance, real estate*) supera quella del settore manifatturiero. Le attività che forniscono rendite: la finanza, le banche, le assicurazioni, i beni immobili e i servizi a questi dominano sulla produzione. L'Italia nel 1998 e fino al 2015 ha il più alto rapporto di attività FIRE tra i paesi del SE, ossia il 26,1% del PIL, superiore a quello degli Stati Uniti.

I tassi di proprietà della casa sono cresciuti fino allo scoppio della crisi finanziaria del 2007-2008 e quelli dei paesi del SE sono ormai nella media europea. Come sostengono Filandri et al. (2020: 57-61) per il caso

dell'Italia, così il SE è una società di proprietari di case, un dato che non costituisce un'eccezione come in passato. L'aumento relativamente recente dell'indebitamento legato alla casa mette in discussione la categoria del modello familistico proprio perché alti livelli sono storicamente attribuiti a sistemi di welfare liberali.

Le crisi finanziarie e le politiche di austerità dei cosiddetti paesi PIIGS (Halvorsen, 2016) hanno portato a pignoramenti, a un aumento dei senza-tetto tra la popolazione indebitata, come risultato della privatizzazione e degli orientamenti delle politiche. Austerità e politiche monetarie straordinarie costituiscono una coazione strutturale. Elemento ulteriore, i salari sono mediati da un mercato del lavoro precario o informale, la crisi stessa genera un aumento drastico della disoccupazione.

I prezzi dei beni aumentano e le famiglie di fronte a prospettive occupazionali stagnanti, aumento del costo della vita, privatizzazione dei beni pubblici, si convincono che il modo per costruire la loro ricchezza sia prendere in prestito quanto più possibile per acquistare una casa. Il linguaggio tecnocratico della gestione del rischio e l'ideologia di una democrazia proprietaria trascinano le persone in bolle finanziarie attraverso la «trasformazione delle abitazioni e delle pensioni in investimenti» (Lapavistas, 2009: 116).

Se si considera la dimensione transnazionale, tali politiche appaiono ineludibili: il veicolo della proprietà della casa è incentivato, promosso e facilitato dai governi come la chiave verso una cosiddetta politica *asset-based welfare* (Watson, 2009), il welfare pubblico è fortemente ridotto e la proprietà degli asset definisce un conseguente aumento dell'indebitamento dei singoli (Aalbers, 2015; Rolnik, 2013). La riemersione in modalità innovative del modello *rentier* si relaziona in particolare all'emergere di una ricchezza basata sugli asset e alle nuove manifestazioni della finanza privata nel campo della fornitura di beni pubblici, alla virulenta diffusione del fenomeno del *buy-to-let* (Paccoud, 2017).

Le politiche per la casa attuate in tempi di austerità acuiscono il processo di neoliberalizzazione dei sistemi di welfare del SE. Una prospettiva che riemerge in diversi studi sul SE rivolti all'indagine sul ruolo degli Stati nella promozione della proprietà della casa attraverso il debito (Alexandri e Janoschka, 2018; Di Felicianantonio e Aalbers, 2018).

Studi empirici sviluppati dalla tesi di Harvey sostengono che la dinamica del *capital-switching* nell'ambiente costruito sia diventata cronica per l'economia globale (Aalbers, 2008), rilevando come questa dinamica della rendita urbana rappresenti una trasformazione del bene casa in asset finanziario. Spinte da un eccesso di accumulazione, le innovazioni finanziarie come le piattaforme digitali hanno ridotto le barriere agli investimenti nell'ambiente costruito.

L'uso degli alloggi vuoti come "cassaforte" finanziaria di investimento transnazionale (Fernandez et al., 2016), la liberalizzazione degli affitti e l'accelerazione degli sfratti in SE, declinano il mercato degli alloggi in affitto e la destinazione d'uso degli alloggi vuoti come *Short-Term Rental* (STR) (Tulumello e Dagkouli-Kyriakoglou, 2021).

2 | Le geografie della piattaforma digitale Airbnb da una prospettiva di giustizia socio-spaziale

Politiche, pratiche e programmi hanno ridefinito il mercato degli alloggi in affitto e la destinazione d'uso degli alloggi vuoti come STR. Airbnb sostiene l'ideologia proprietaria su cui si sono basate le politiche che hanno incentivato l'acquisto della casa come forma di welfare privatizzato. La dinamica finanziaria delle STR è strettamente connessa alla virulenta diffusione del fenomeno degli investimenti *buy to rent* o *rent to rent* come attività imprenditoriale a Napoli, condizione emblematica che connette il mercato delle STR alle compravendite immobiliari.

A partire da questa cornice, si intende discutere delle relazioni tra le geografie della piattaforma digitale Airbnb e le condizioni di vulnerabilità socio-materiale del contesto urbano di Napoli da una prospettiva di giustizia spaziale. Col supporto di analisi quantitative, si delineano le STR come frontiera di estrazione della rendita urbana dalla proprietà residenziale e l'infrastruttura Airbnb come attore dell'instabilità abitativa.

Le dinamiche urbane sono analizzate attraverso indicatori territoriali socio-economici, posti in relazione ai modelli di base dell'attività di Airbnb a Napoli. L'accesso alla casa a Napoli è garantito dalle locazioni nel territorio comunale.

La distribuzione delle proprietà Airbnb è relazionata alle condizioni del patrimonio immobiliare (Fig. 1), un dato rilevante da declinare in relazione anche alle diverse condizioni di reddito degli abitanti che vivono in quartieri con pessimi indicatori di manutenzione del patrimonio immobiliare residenziale. Il processo di valorizzazione immobiliare attivato dalle piattaforme digitali costituisce una condizione di ulteriore pressione residenziale per le condizioni di disagio abitativo e la densità dei quartieri del centro storico. La maggiore concentrazione dell'offerta di STR si sviluppa nel perimetro dell'area Unesco. Il centro storico di Napoli è stato riconosciuto come patrimonio Unesco e presenta un Valore Immobiliare Medio basso nel

2016 (Fig. 3), conserva un tessuto sociale di abitanti residenti in affitto con contratti di locazione a canone libero o accordi di locazione informali.

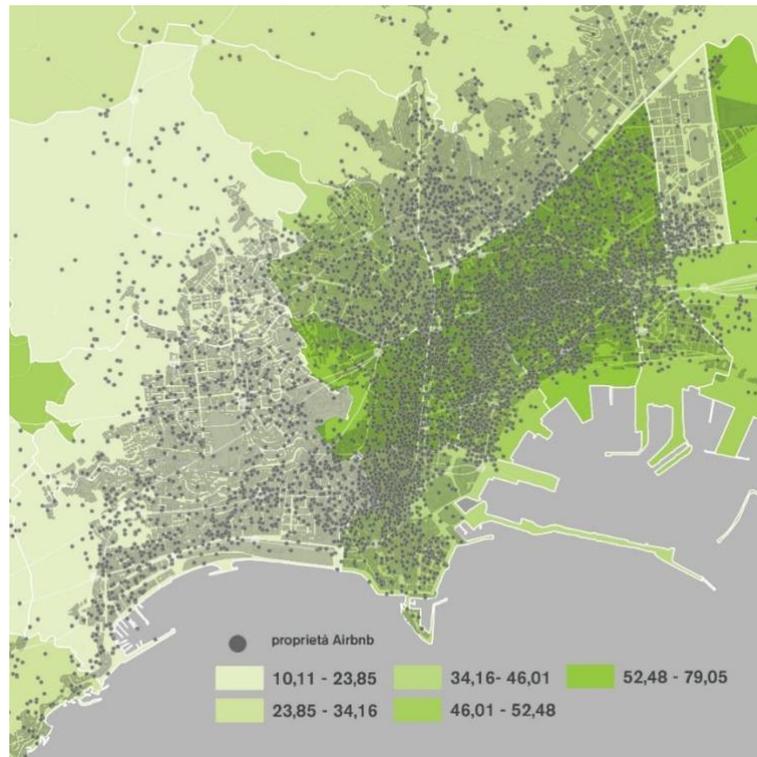


Figura 1 | Indice di conservazione degli edifici a uso residenziale e proprietà Airbnb. Fonte: Elaborazione dell'autrice dai dati Istat "Censimento popolazione e abitazioni 2011" e dai dati dello *scraping* di Inside Airbnb.

Il patrimonio immobiliare è costituito prevalentemente da seconde case di multiproprietari napoletani che spesso non vivono nel quartiere e tradizionalmente riservavano l'affitto agli studenti e alle famiglie. La conversione dell'alloggio in SRT garantisce, mediante la piattaforma Airbnb, la possibilità di accedere a un mercato transazionale, un processo che inizia a offrire l'opportunità di catturare una rendita potenziale più elevata.

Le geografie spaziali a scala di quartiere degli indicatori di incidenza del disagio economico (Fig.4), dell'indice di conservazione degli edifici a uso residenziale, della vulnerabilità sociale e materiale (Fig.2) costruiscono un'immagine molto polarizzata della geografia sociale della città, così l'industria delle STR accentua e incrementa le diseguaglianze territoriali.

La densità delle STR nei quartieri con Valori Immobiliari Medi bassi e un livello alto per l'indicatore di vulnerabilità sociale e materiale ha riflessi diretti sulla condizione abitativa che a Napoli risulta significativamente più disagiata che in altre aree urbane: si registra storicamente il più elevato numero di occupanti per abitazione.

A risiedere nelle aree popolari con famiglie giovani in affitto sono il 68,7% della popolazione e sono relativamente esigue le aree del ceto medio o quelle residenziali a profilo medio-alto: 8,3% e 6,1%. La duplice struttura sociale, materiale ed economica da una parte rileva la prevalenza di aree popolari con famiglie giovani in affitto caratterizzate da residenti con un alto tasso di disoccupazione oppure occupati in settori a bassa qualificazione, basso grado di istruzione, età media relativamente giovane, in nuclei familiari grandi ed estesi che concentrano il 44,1% della popolazione residente, restituendo un'elevata concentrazione spaziale. Accanto a questa condizione diffusa, si estende, nella zona collinare e in quella costiera ad ovest della zona portuale, una vasta area caratterizzata da profili medio-alti composta da residenti con un elevato livello di istruzione che vivono in case di proprietà, hanno un indice di vecchiaia elevato e un grado di istruzione caratterizzato da una quota significativa di laureati (Istat, 2017).

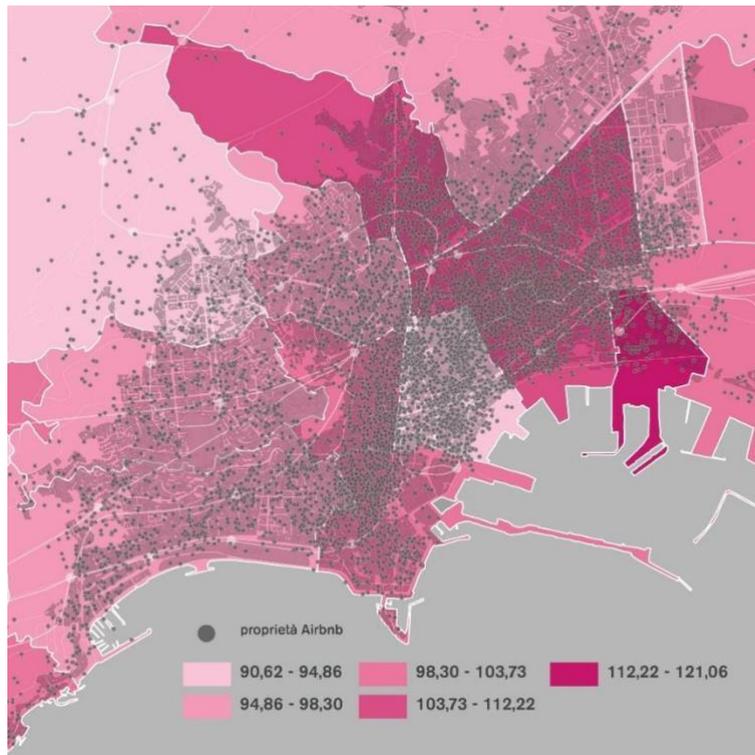


Figura 2 | Indicatore sintetico di “vulnerabilità sociale e materiale” e proprietà Airbnb. Fonte: Elaborazione dell’autrice dai dati Istat “Censimento popolazione e abitazioni 2011” e dai dati dello *scraping* di Inside Airbnb.

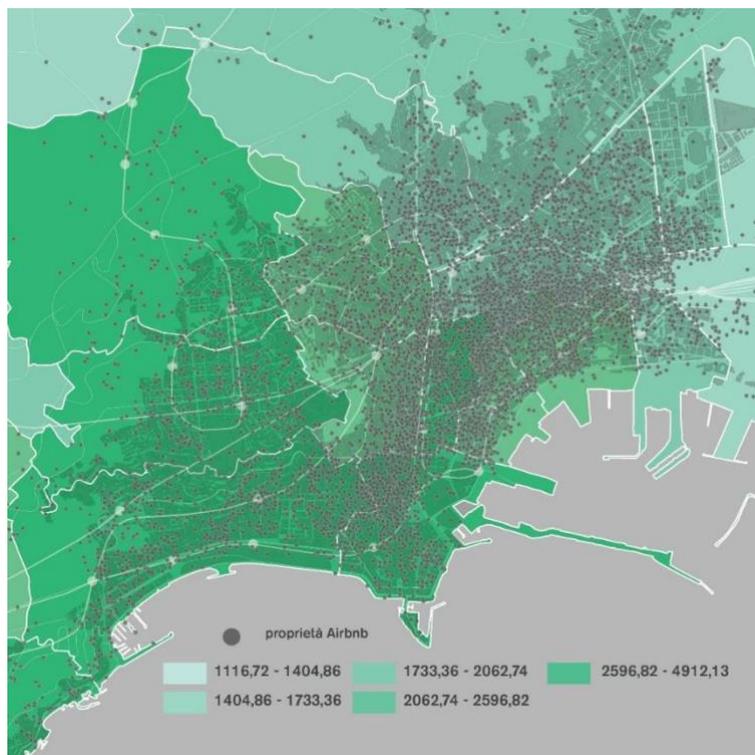


Figura 3 | Stima del Valore Immobiliare Medio e proprietà Airbnb. Fonte: Elaborazione dell’autrice dai dati Istat “Censimento popolazione e abitazioni 2011” e dai dati dello *scraping* di Inside Airbnb.

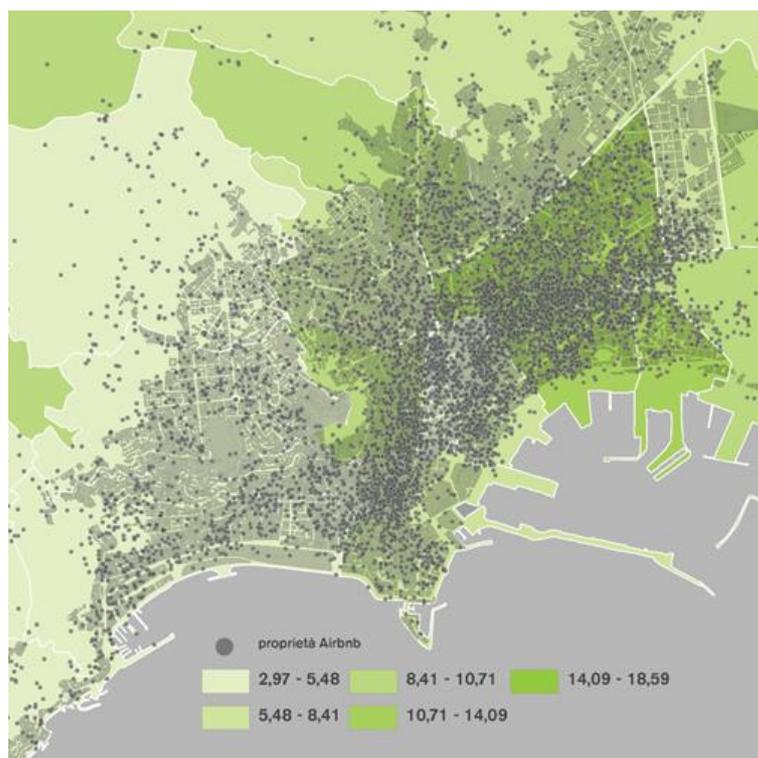


Figura 4 | Incidenza delle famiglie con potenziale disagio economico e proprietà Airbnb. Fonte: Elaborazione dell'autrice dai dati Istat "Censimento popolazione e abitazioni 2011" e dai dati dello *scraping* di Inside Airbnb.

La piattaforma AirBnb ospita prevalentemente utenti *business-oriented* (Cócola Gant, 2016; Fields 2019; Yrigoy 2018; Pettit C. et al. 2019; Picascia et al. 2019).

Differenti attori, intermediari, investitori, proprietari, agenzie e società specializzate (Fig.5), stanno utilizzando la casa come un asset catturando rendite potenziali dall'immediata espulsione dei residenti con l'aumento degli affitti brevi (Fig. 5). Il processo di affermazione delle società di gestione delle STR (Fig. 5) è consolidato dalle operazioni di standardizzazione dell'industria del turismo e dagli attori delle piattaforme immobiliari definiti *corporate host* (Cocola-Gant et al., 2021).

Gli studi che hanno cercato di costruire una metodologia per analizzare l'impatto degli affitti a breve termine sull'*housing affordability*, in relazione alla natura del differenziale di rendita prodotto dalla piattaforma, evidenziano come Airbnb abbia introdotto un nuovo flusso di rendite potenziali nel mercato immobiliare, non attivato da processi di riqualificazione del patrimonio immobiliare (Wachsmuth e Weisler, 2018). L'impatto di Airbnb sulla disponibilità e accessibilità di alloggi è stato appurato in due modi tra loro correlati: constatando la riduzione del patrimonio immobiliare disponibile per i residenti di lungo periodo e l'aumento degli affitti e dei prezzi degli alloggi.

La scala globale d'azione della piattaforma offre l'opportunità locale di sfruttare la domanda extra-locale, creando una crisi per gli abitanti costretti a sostenere alti prezzi degli alloggi a causa della domanda globale. La domanda relativa di viaggio in questo mercato, che restituisce la frequenza di prenotazione degli alloggi durante l'anno, calcolata utilizzando una combinazione di tassi di occupazione annuale e di crescita degli annunci, mostra un tasso dell'88% per Napoli. La percentuale è calcolata da AIRDNA comparando queste performance di mercato con le 2.000 destinazioni top del mercato Airbnb.

Gli effetti della natura del differenziale di rendita generato dalle piattaforme alimenta il fenomeno di espulsione che, secondo le categorie di Marcuse (1985), si può intendere come espulsione diretta e espulsione indiretta. Nel primo scenario, i proprietari di unità di affitto in aree con una forte domanda turistica sono incentivati a sfrattare gli inquilini esistenti per catturare rapidamente rendite più alte, aumentando gli affitti o ristrutturando gli interni degli immobili.

Il secondo caso riguarda la questione che la crescita delle STR si verifichi a spese degli alloggi in affitto a lungo termine, conversione incentivata dai vantaggi dei nuovi differenziali di rendita. In questo modo si sottraggono alloggi accessibili dal mercato degli affitti a lungo termine e si genera un'espulsione indiretta dei residenti (Fig.6).

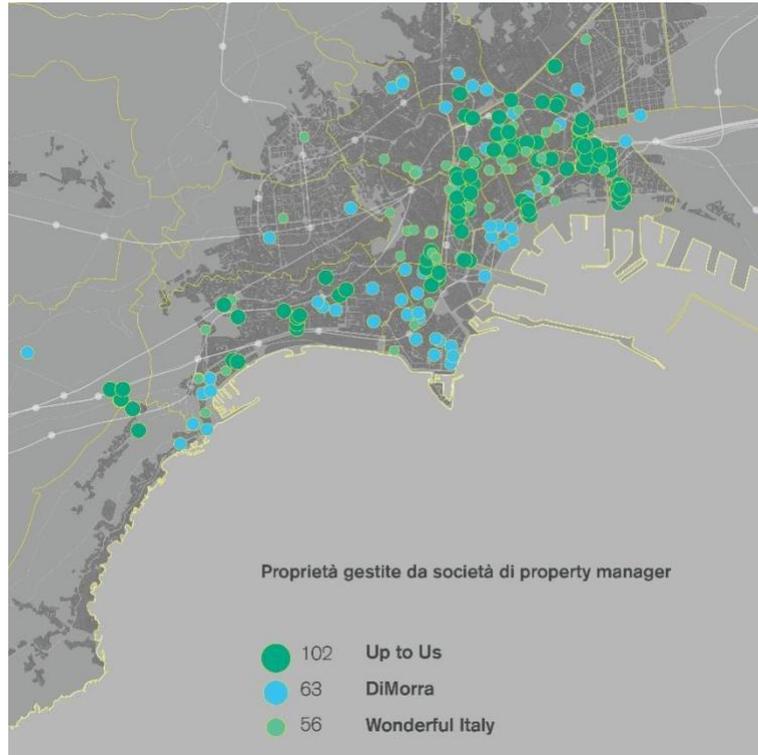


Figura 5 | Proprietà Airbnb gestite da società di *property manager*. Fonte: Elaborazione dell'autrice dai dati dello *scraping* di Inside Airbnb.

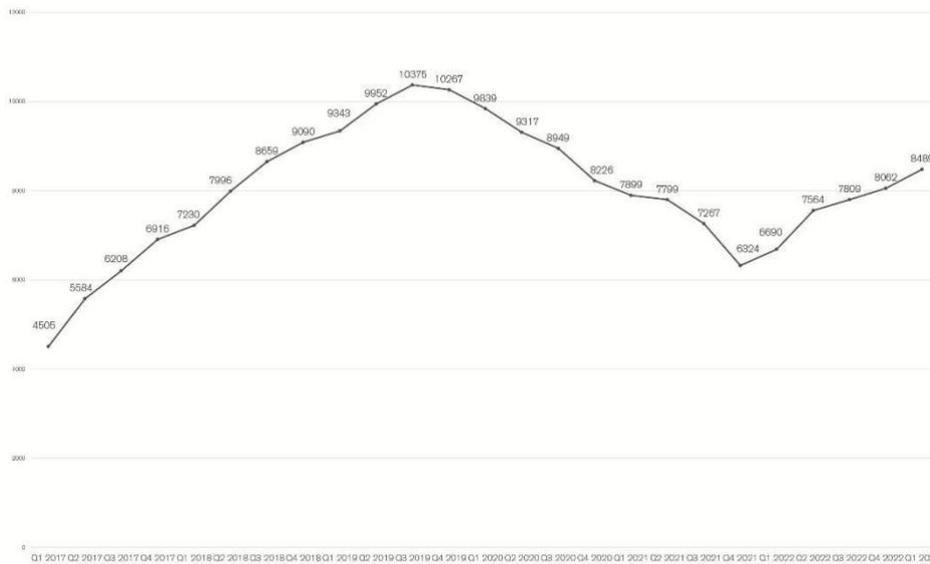


Figura 6 | Andamento dell'attività di Airbnb a Napoli dal 2017 al 2023. Fonte: Elaborazione dell'autrice dai dati di AIRDNA.

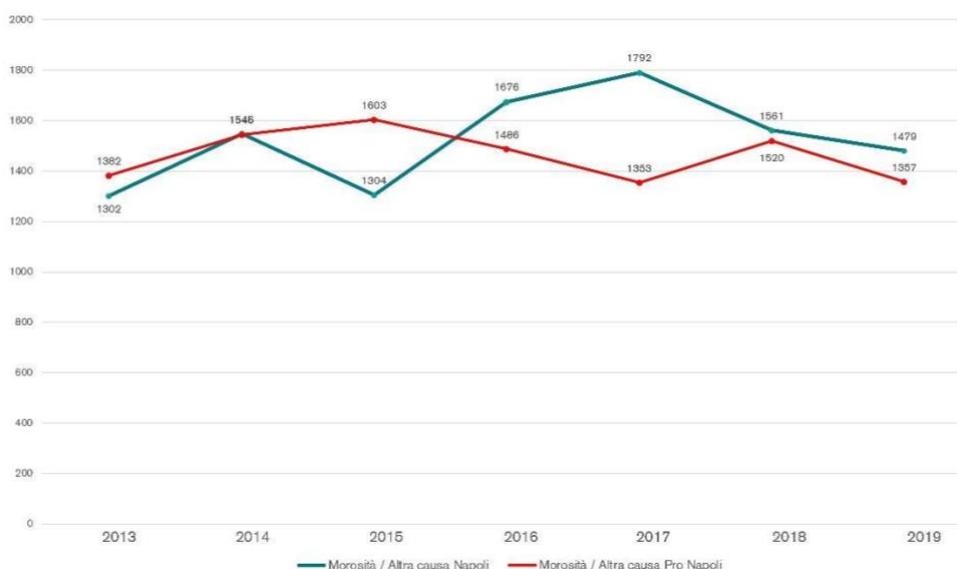


Figura 7 | Dinamica degli sfratti Napoli. Provvedimenti di sfratto emessi per morosità 2013-2019. Fonte: Elaborazione dell'autrice dai dati del Ministero dell'Interno.

3 | La casa come questione politica fondamentale

Il contributo delinea le contraddizioni della trasformazione del patrimonio immobiliare residenziale in asset finanziario. La scarsità prodotta nel mercato immobiliare degli affitti e la monopolizzazione della proprietà della casa nel mercato degli affitti brevi stanno inasprescendo la situazione abitativa. Emerge dunque la tensione fondamentale del sistema abitativo: la casa è sia un bisogno, un diritto umano fondamentale, sia un asset finanziario. D'altra parte, in termini di mercificazione dell'abitare, si evidenzia che i diritti di proprietà, nel caso del contesto napoletano, sono mediati dall'estrazione della rendita. Il mercato immobiliare è determinato sia dall'assenza di politiche abitative pubbliche per la casa che dai flussi di capitali introdotti nel mercato immobiliare dall'infrastruttura della piattaforma Airbnb. Le SRT sono un vettore della finanziarizzazione della proprietà residenziale, degli sfratti, dell'instabilità abitativa. La vulnerabilità abitativa interessa i quartieri con un alto numero di STR professionali, di affittuari e di arrivi. Le STR sottraggono direttamente gli alloggi dal mercato degli affitti e fanno aumentare i prezzi anche degli alloggi restanti sul mercato. Le geografie della piattaforma digitale restituiscono le spazialità della vulnerabilità abitativa e dell'estrazione delle rendite.

La questione della casa emerge quindi come questione politica fondamentale da ridefinire considerando al centro delle politiche urbane le piattaforme digitali come attori della rendita urbana e del governo del territorio, considerabili a tutti gli effetti soggetti attivi nella trasformazione della destinazione d'uso turistica della casa.

Riferimenti bibliografici

- Aalbers M.B. (2008), "The financialisation of home and the mortgage market crisis", *Competition & Change*, no. 12, vol. 2, pp. 148-166.
- Aalbers M.B. (2015), "The Great Moderation, the Great Excess and the global housing crisis", *International Journal of Housing Policy*, no. 15, vol. 1, pp. 43-60.
- Alexandri G., Janoschka M. (2018), "Who loses and who wins in a housing crisis? Lessons from Spain and Greece for a nuanced understanding of dispossession", *Housing Policy Debate*, no. 28, vol. 1, pp. 117-134.
- Cócola Gant A., Jover J., Carvalho L., Chamusca P. (2021), "Corporate hosts: The rise of professional management in the short-term rental industry", *Tourism Management Perspectives*, no. 40, vol. 4, pp. 1-12.
- Di Felicianantonio C., Aalbers M. (2018), "The prehistories of neoliberal housing policies in Italy and Spain and their reification in times of crisis", *Housing Policy Debate*, no. 28, vol. 1, pp. 135-151.
- ECB (2015), "Real estate markets and macroprudential policy in Europe", *Working Paper Series 1796*, European Central Bank.

- Fernandez R., Aalbers M.B. (2016), "Financialisation and housing: Between globalization and Varieties of Capitalism", *Competition and Change*, no 20, vol. 2, pp. 71-88.
- Fields D. (2019), "Automated landlord: Digital technologies and post-crisis financial accumulation", *EPA: Economy and Space*, no 0, vol. 0, pp. 1-22.
- Filandri M., Olagnero M., Semi G. (2020), *Casa dolce casa? Italia, un paese di proprietari*, Bologna: Il Mulino.
- Hadjimichalis C. (2011), "Uneven geographical development and socio-spatial justice and solidarity: European regions after the 2009 financial crisis", *European Urban and Regional Studies*, no. 48, vol. 3, pp. 254-274.
- Hadjimichalis C. (2017), *Crisis spaces: Structures, struggles and solidarity in Southern Europe*, Routledge.
- Halvorsen K. (2016), "Economic, financial, and political crisis and well-being in the PIGS-countries", *Sage Open*, no 6, vol. 4, pp. 1-13.
- Harvey D. ([1982] 2006), *The Limits to Capital*, Oxford: Basil Blackwell.
- Horlitz S. (2012), "Housing Beyond Profit: A Comparison of U.S. and German Alternative Ownership Models", *Working Paper at International RC21*, Resourceful Cities, Berlino, 29-31 August: tu Berlin.
- Hudson R. (2005), *Economic Geographies-Circuits, Flows and Spaces*, London: Sage.
- Istat (2017), *Rapporto annuale 2017 - Gruppi sociali e aspetti distributivi*.
- Krueger A. O. (1974), "The Political Economy of the Rent-Seeking Society", *The American Economic Review*, no 64, vol. 3, pp. 291-303.
- Lapavistas C. (2009), "Financialised Capitalism: Crisis and Financial Expropriation", *Historical Materialism*, no 17, vol. 2, pp. 114-148.
- Lapavistas C. et al. (2012), *Crisis in the Eurozone*, London: Verso.
- Lazzarato M. (2013), *Il governo dell'uomo indebitato. Saggio sulla condizione neoliberista*, DeriveApprodi.
- Marcuse P. (1985), "Gentrification, abandonment, and displacement: Connections, causes, and policy responses in New York City", *Journal of Urban and Contemporary Law*, no 28, pp. 195-240.
- Paccoud A. (2017), "Buy-to-let gentrification: Extending social change through tenure shifts", *Environment and Planning A*, no 49, vol. 4, pp. 839-856.
- Pettit C., Ticzon C., Reades, J., Wentz, E., Ong, P., Martin, C., Troy, L. Crommelin L. (2018), "How Disruptive Technology is impacting the housing and property markets - an examination of Airbnb", in Pettit C. & Reed R. (eds), *Real Estate and GIS: The Application of Mapping Technologies*, Taylor & Francis, Oxfordshire.
- Picascia S., Romano A., Teobaldi M. (2017), "The airification of cities: making sense of the impact of peer to peer short term letting on urban functions and economy", *Proceedings of the Annual Congress of the Association of European Schools of Planning*, Lisbon 11-14 July 2017.
- Rolnik R. (2013), "Late Neoliberalism: The Financialization of Homeownership and Housing Rights", *International Journal of Urban and Regional Research*, no 37, vol. 3, pp. 1058-1066.
- Tulumello S., Dagkouli-Kyriakoglou M. (2021), *Financialization of housing in Southern Europe: Policy analysis and recommendations*, Final report, Project commissioned by the European Parliament, office of MEP José Gusmão (group The Left in the European Parliament).
- Wachsmuth D., Weisler A. (2018), "AirBnb and the rent gap: Gentrification through the sharing economy", *Environment and Planning A*, no 50, vol. 6, pp. 1147-1170.
- Watson M. (2010), "House Price Keynesianism and the Contradictions of the Modern Investor Subject", *Housing Studies*, no 25, vol. 3, pp. 413-426.
- Yrigoy I. (2018), "Rent gap reloaded: Airbnb and the shift from residential to touristic rental housing in the Palma Old Quarter in Mallorca, Spain", *Urban Studies*, pp. 1-18.

Insediamenti migranti informali: il ruolo delle istituzioni pubbliche tra diritto all’abitare, “abusivismo di necessità” e diritto di proprietà

Francesco Lo Piccolo

Università degli studi di Palermo
D’Arch - Dipartimento di Architettura
francesco.lopiccolo@unipa.it

Vincenzo Todaro

Università degli studi di Palermo
D’Arch - Dipartimento di Architettura
vincenzo.todaro@unipa.it

Salvatore Siringo

Università degli studi di Palermo
D’Arch - Dipartimento di Architettura
salvatore.siringo@unipa.it

Abstract

Le attuali politiche anti-immigrazione dei Paesi europei hanno portato alla rottura del regime delle frontiere, generando esiti controversi come la diminuzione degli ingressi e l’aumento delle morti nel Mediterraneo. Accanto a questi effetti iper-visibili, appaiono sempre più diffusi altri fenomeni legati alla dimensione locale, al contrario caratterizzati da alti livelli di “invisibilità”. Si tratta del fenomeno degli insediamenti informali che soprattutto nei paesi transfrontalieri dell’Euro-Mediterraneo trova ampia diffusione, ponendo all’attenzione della disciplina urbanistica questioni rilevanti come quelle legate ai fenomeni di occupazione abusiva, alla proprietà dei suoli e/o ai conflitti nella gestione degli spazi. Assumendo il caso di Campobello di Mazara-Castelvetrano (provincia di Trapani, Sicilia) come ambito di approfondimento, questo contributo utilizza un approccio esplorativo per cercare di comprendere il ruolo delle istituzioni pubbliche nel governo dei fenomeni migratori di livello locale, provando a verificare l’eventuale esistenza di “regole” non scritte dell’informalità. Tale lettura costituisce una chiave interpretativa rilevante per comprendere ed affrontare anche sul piano urbanistico le questioni di giustizia spaziale legate ai fenomeni migratori in contesti extraurbani.

Parole chiave: immigration, social exclusion, rural areas

1 | Introduzione

Le attuali politiche anti-immigrazione messe in atto dai Paesi del Nord Globale, con particolare riferimento al contesto europeo, hanno portato alla rottura del regime delle frontiere internazionali, generando esiti controversi come la diminuzione degli ingressi e l’aumento delle morti nel Mediterraneo (Medecins Sans Frontieres, 2016). Accanto a questi esiti iper-visibili, appaiono sempre più diffusi altri fenomeni legati alla dimensione locale, che al contrario sono caratterizzati da alti livelli di apparente invisibilità. Gli insediamenti migranti informali, infatti, trovano sempre più ampia diffusione in particolare nei paesi transfrontalieri dell’Euro-Mediterraneo, ponendo all’attenzione questioni rilevanti sotto il profilo spaziale ed urbanistico. Il carattere stagionale del lavoro agricolo e i tempi lunghi per regolarizzare la presenza dei migranti non permettono l’accesso a condizioni abitative stabili, determinando di fatto la formazione degli insediamenti informali, al cui interno i migranti sperimentano la condizione di sospensione giuridica, spaziale e socio-esistenziale, tra legalità e illegalità, che di fatti assume il carattere dell’extra-legalità (Tarsi, Vecchiarelli, 2020). I risultati delle indagini condotte sull’impatto e sulla dimensione spaziale del fenomeno degli insediamenti migranti informali nei contesti extraurbani nel Sud Italia e in Sicilia negli ultimi anni (Todaro, 2016; Lo Piccolo, Picone, Todaro, 2018; Lo Piccolo, Todaro, 2022), non soltanto evidenziano l’inadeguatezza e l’insufficienza delle politiche istituzionali di accoglienza, ma pongono all’attenzione ruoli e livelli di responsabilità del soggetto pubblico proprio nel governo dell’informalità.

Assumendo il caso di Campobello di Mazara-Castelvetrano (provincia di Trapani, Sicilia) come contesto di analisi, il presente contributo utilizza un approccio esplorativo per cercare di comprendere le implicazioni esistenti tra diritto all'abitare, "abusivismo di necessità" e proprietà dei suoli, ed il ruolo delle istituzioni pubbliche. Tale lettura costituisce una chiave interpretativa rilevante nel processo di comprensione e categorizzazione spaziale dei fenomeni migratori, non necessariamente legati alle migrazioni forzate. L'obiettivo generale è comprendere il complesso sistema di relazioni esistente tra queste categorie, provando a verificare l'eventuale esistenza di "regole" non scritte dell'informalità, come strumento per affrontare le questioni di giustizia spaziale nei fenomeni migratori che interessano i contesti extraurbani.

2 | Il ruolo delle istituzioni pubbliche negli insediamenti (in)formali migranti

La letteratura recente sull'informalità concorda sui limiti delle riflessioni del framework teorico riconducibile al mondo occidentale (e più in generale del Nord Globale), che si concentra prevalentemente sull'"informalità del desiderio", prodotta dalle classi abbienti (Devlin, 2018), e che altresì non considera adeguatamente le implicazioni tra fenomeni di informalità e istituzioni pubbliche. Alcuni autori (Roy, 2005; Chiodelli, 2021; Devlin, 2018) suggeriscono di attingere alla teoria sull'informalità maturata dagli studi urbani nelle città informali del Sud Globale per meglio comprendere le diverse sfumature dell'informalità del resto del mondo.

Inoltre, l'attuale dibattito scientifico tende a considerare l'"informalità del bisogno" (Devlin, 2018) come la risposta razionale e legittima alle difficili condizioni urbane caratterizzate dalla incapacità o indifferenza dello Stato nell'individuare soluzioni per i gruppi sociali svantaggiati. D'altro canto, risulta sempre più articolato il fronte degli studi urbani riferiti al Sud Globale che approfondisce il ruolo attivo delle istituzioni pubbliche (ai vari livelli) nelle pratiche urbanistiche caratterizzate da informalità (Yiftachel, 2009; Roy, 2009; Watson, 2009; Hackenbroch, Hossain, 2012). In questi casi, l'informalità urbana si configurerebbe come un'azione di inclusione escludente, fatta di eccezioni e sincopi, dominata da un grande livello di flessibilità che tende a normalizzare l'illegale e a tollerare l'informale.

Tra le più comuni modalità attraverso le quali tali condizioni possono facilmente essere verificate rientra certamente l'emanazione di specifiche norme, ad esempio quelle di sanatoria edilizia. Se è chiaro a tutti come questi interventi «indeboliscono la percezione collettiva delle regole e creano le condizioni per lo sviluppo di un mercato delle costruzioni parallelo non autorizzato» (Zanfi, Curci, Formato, 2015: 93), è altrettanto storicamente noto in Italia il fenomeno d'intensificazione della produzione edilizia abusiva immediatamente dopo l'approvazione delle leggi di sanatoria (Inu, 2005). Le istituzioni pubbliche si configurano pertanto come un attore determinante nella sussistenza stessa dell'informale, secondo regole di negoziazione che prevedono lo stimolo alla formazione, la tolleranza e, in ultima istanza, l'eliminazione fisica dell'insediamento.

Alla luce delle suddette considerazioni, la domanda che guida la nostra ricerca diviene pertanto: qual è il reale ruolo (e quali le modalità) delle istituzioni pubbliche nel regolare gli insediamenti migranti informali? Nei paragrafi che seguono proveremo a verificare tali condizioni (e le relative modalità di sviluppo) attraverso il caso di studio di Campobello di Mazara-Castelvetrano (Trapani), dove il rapporto ambiguo tra formale e informale nella gestione degli insediamenti migranti diviene di fatti la regola.

3 | Il caso di Campobello di Mazara-Castelvetrano (Trapani)

Il cosiddetto "ghetto" di Castelvetrano è in realtà un insediamento informale che, pur ricadendo nel territorio di questo comune (circa 23.000 abitanti, provincia di Trapani), dista circa 1 km dalla città di Campobello di Mazara (altro comune di circa 10.000 abitanti) (Fig. 1). Il contesto territoriale, estremamente marginale rispetto ai principali flussi economico-commerciali siciliani, è caratterizzato da una produzione agricola estensiva monocolturale di olive, in particolare la Nocellara del Belice, prodotto DOP (Denominazione di Origine Protetta). Il sistema produttivo locale vede anche un'elevata frammentazione delle aziende (circa 5.000), il 90% delle quali è caratterizzato da una superficie di circa 2 ettari (ISTAT, 2010). Si tratta di una produzione tradizionale di tipo familiare che dagli anni Duemila, trasformandosi in industriale, ha visto impegnata prima la popolazione tunisina e successivamente quella senegalese. L'area si trova inoltre lungo una delle principali direttrici che intercetta i flussi migratori internazionali che dalla costa meridionale della Sicilia si muovono verso Palermo, capoluogo della regione.

I centri abitati di Campobello di Mazara e Castelvetrano costituiscono per i lavoratori migranti gli unici riferimenti territoriali per accedere ai servizi.



Figura 1 | Inquadramento territoriale del ghetto in località “Erbe Bianche” di Campobello di Mazara, del ghetto ex “Calcestruzzi Selinunte” di Castelvetrano e del campo ex oleificio “Fontane d’Oro” di Campobello di Mazara (Elaborazione di S. Siringo).

Il “ghetto” di Castelvetrano nasce probabilmente tra il 2008 e il 2009 in località “Erbe Bianche” (Fig. 1), nella periferia rurale di Campobello di Mazara, come insediamento spontaneo, in cui ogni anno, dall’inizio di ottobre, si riunivano circa 800 lavoratori migranti stagionali per la raccolta delle olive (Lo Cascio, 2019). In seguito ad un incendio nel quale è rimasto ucciso un migrante senegalese, alcune associazioni locali (Collettivo LibertAria) hanno ottenuto in uso da parte della Prefettura di Trapani l’ex-oleificio “Fontane d’oro”, bene confiscato ai Messina Denaro, che è stato gestito in maniera informale come campo (denominato “Ciao Ousmane” in memoria del migrante senegalese), rimanendo aperto per tre stagioni produttive (2014-2016) (Fig. 2). In seguito alle proteste dei residenti, i migranti che li vivevano si sono spostati nell’ex fabbrica “Calcestruzzi Selinunte”, struttura abbandonata, in parte privata e in parte anch’essa confiscata alla mafia e nelle disponibilità del Comune di Castelvetrano (Figg. 1 e 3), dove si sono concentrati circa 800 migranti in condizioni abitative disumane (Lo Cascio, 2019).

Nell’ottobre 2021 un incendio, scoppiato accidentalmente, ha distrutto il ghetto, causando anche la morte di un uomo di origine subsahariana. L’episodio ha generato forti proteste, in particolare promosse dalle associazioni locali che supportano i migranti, a cui è seguita la risposta della Prefettura di Trapani con un piano di “ricollocazione” degli sfollati presso l’ex oleificio “Fontane d’oro” (Figg. 1 e 2), ospitati in strutture mobili fornite dall’Agenzia ONU per i Rifugiati (UNHCR), all’interno del quale si è insediato un presidio socio-sanitario della Croce Rossa Siciliana. Nei locali degli uffici dell’ex oleificio, è stato allestito uno SPRAR (Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati); mentre nel grande parcheggio e nell’area agricola privata antistante si è successivamente sviluppato un ulteriore insediamento informale occupato da circa 800 migranti privi di permesso di soggiorno e pertanto non ammessi nei moduli abitativi.

In parallelo, l’insediamento informale dell’ex cementificio, mai del tutto abbandonato, contava una popolazione che variava tra i 100 e i 1.200 migranti, in corrispondenza dei diversi cicli produttivi.

La storia più recente vede lo sgombero del ghetto dell’ex “Calcestruzzi Selinunte” di Castelvetrano (Fig. 3) compiuto il 24 maggio 2023 dalla Prefettura di Trapani (intervenuta in seguito ad ordinanza del sindaco)¹ con la demolizione delle baracche e lo sgombero dei migranti, in tutto 80; la metà dei quali (in possesso di regolare permesso di soggiorno) è stata trasferita nel campo dell’ex oleificio “Fontane d’oro” di Campobello di Mazara; tre sono stati trasferiti al Centro Permanenza per Rimpatri (CPR) di Trapani; la rimanente parte, sprovvista delle autorizzazioni, risulta dispersa nel territorio. L’insediamento dell’ex oleificio “Fontane d’oro” si configura attualmente come un campo semi-informale in quanto i moduli abitativi mobili, privi di acqua, luce e servizi igienici, sono di fatto autogestiti dai migranti, mentre la Croce Rossa Siciliana costituisce esclusivamente un presidio socio-sanitario di emergenza.

¹ Comune di Castelvetrano, Ordinanza Sindacale n. 28 del 20/05/2023.

La vicenda si conclude (almeno per il momento) con la pubblicazione di un'ulteriore ordinanza, quella del Sindaco di Campobello di Mazara², datata 30 maggio 2023, che dispone strumentalmente lo sgombero del campo dell'ex oleificio entro l'11 giugno 2023, in quanto l'immobile è interessato da un progetto per la realizzazione di un nuovo centro di accoglienza in vista della nuova stagione produttiva.



Figura 2 | Vista dell'ex oleificio "Fontane d'Oro" (Foto di S. Siringo, 30/05/2023).



Figura 3 | Prima e dopo lo sgombero dell'ex Cementificio "Calcestruzzi Selinunte".

(A sinistra: foto di M. Ferreri, CastelvetranoSelinunte, disponibile online: <https://www.castelvetranoselinunte.it/video-dentro-il-ghetto-di-migranti-a-castelvetrano/103767/>. A destra: foto di S. Siringo, 30/05/2023).

4 | Note a margine

Quella del "ghetto" di Campobello di Mazara-Castelvetrano è una storia complessa che vede un gran numero di attori (soprattutto istituzionali) che si muovono in modo disorganizzato, generando una proliferazione di insediamenti (ghetti e campi), formali, informali, semi-formali, ognuno dei quali ospita ciclicamente migranti "differenziati" in base alla regolarità/irregolarità del permesso di soggiorno/contratto di lavoro. La popolazione varia in base ai diversi cicli di produzione agricola, interessando nel complesso annualmente circa 3.000 migranti.

Sul piano interpretativo, questa vicenda risulta il macroscopico esito di una politica istituzionale ambigua e opaca che, da un lato, si muove nella direzione di ripristinare le condizioni di legalità (attraverso sgomberi forzati, costruzione di campi, ecc.), secondo le rigide regole dell'"accoglienza" (permesso di soggiorno/contratto di lavoro), dall'altro si mostra "tollerante" rispetto alle condizioni di illegalità (in realtà incentivandole in alcuni momenti), se mantenute nella piena invisibilità. All'interno del dibattito istituzionale e politico locale, i migranti non hanno comunque voce, rimanendo nell'ombra.

Rispetto a quanto si possa immaginare, tale condizione non appare l'esito di una "assenza del pubblico" che, abdicando al proprio ruolo istituzionale, risulterebbe incapace di governare un fenomeno complesso

² Comune di Campobello di Mazara, Ordinanza Sindacale n. 106 del 30/05/2023.

come quello dell'accoglienza dei migranti. Al contrario, le istituzioni pubbliche ai vari livelli coinvolte assumono un ruolo determinante, tanto nella formazione e sviluppo degli insediamenti informali, quanto nella loro eliminazione.

Per tali ragioni, gli insediamenti migranti analizzati si configurano come realtà in bilico tra il legale e l'illegale, tra l'inclusione e l'esclusione, la cui gestione "straordinaria" viene volutamente sottratta alle istituzioni ordinarie e affidata ai responsabili della pubblica sicurezza (Tarsi, Vecchiarelli, 2020). Sul piano politico, tali modalità di intervento definiscono a tutti gli effetti politiche socio-spaziali esplicite, delineando una chiara strategia di governo (Hackenbroch, Hossain, 2012) ed innescando fenomeni di "produzione istituzionale di marginalità abitativa" (Lo Cascio, Piro, 2018), opposte a pratiche reali di accoglienza ed inclusione.

Alla luce delle suddette considerazioni, il presente contributo aggiunge un ulteriore tassello alle analisi sulle declinazioni dell'informalità, che si riferiscono alle già richiamate specificità dei paesi del Sud-Europa, contribuendo ad identificare alcune "regole comuni" dell'informale in quella che è definita una "transition zone" (Chiodelli, 2019), in cui l'informalità ha caratteristiche ancora diverse da quelle riscontrate sia nel Sud, che nel Nord Globale.

Riferimenti bibliografici

- Chiodelli F. (2019), "The dark side of urban informality in the Global North: Housing Illegality and Organized Crime in Northern Italy", in *International Journal of Urban and Regional Research*, 43(3), pp. 497-516.
- Chiodelli F. (2021), "Moving beyond informality-of-need and informality-of-desire: Insights from a southern (European) perspective", in *Planning Theory*, 20(4), pp. 390-394.
- Devlin R.T. (2018), "Asking 'Third World questions' of First World informality: Using Southern theory to parse needs from desires in an analysis of informal urbanism of the global North", in *Planning Theory*, 17(4), pp. 568-587.
- Hackenbroch K., Hossain S. (2012), "The organised encroachment of the powerful. Everyday practices of public space and water supply in Dhaka, Bangladesh", in *Planning Theory & Practice*, 13(3), pp. 397-420.
- Inu (2005), *Rapporto dal Territorio*, Inu edizioni, Roma.
- Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) (2010), Sesto censimento dell'agricoltura, disponibile online: <https://www.istat.it/it/censimenti-permanenti/censimenti-precedenti/agricoltura/agricoltura-2010>
- Lo Cascio M. (2019), "La vita al ghetto di Campobello di Mazara nonostante l'invisibilizzazione: la resistenza dei lavoratori e un'autoanalisi militante collettiva", in *Socioscapes: international journal of societies, politics and cultures*, vol. 1, PM edizioni, Varazze, pp. 264-278.
- Lo Cascio M., Piro V. (2018), "Ghetti e campi. La produzione istituzionale di marginalità abitativa nelle campagne siciliane", in *Sociologia Urbana e Rurale*, n.117, pp. 12-36.
- Lo Piccolo F., Picone M., Todaro V. (2018), *Transizioni post-metropolitane. Declinazioni locali dei fenomeni post-urbani in Sicilia*, FrancoAngeli, Milano.
- Lo Piccolo F., Todaro V. (2022), "'Landscape of exception': Power inequalities and ethical planning challenges in the landscape transformation of south-eastern Sicily", in *Planning Theory*, no. 21, pp. 8-34.
- Medecins Sans Frontieres (2016), "Obstacle Course to Europe – A policy made humanitarian crisis at EU borders", disponibile online: <https://www.medicisenzafrontiere.it/news-e-storie/pubblicazioni/corsa-a-ostacoli-verso-leuropa/>
- Roy A. (2005), "Urban informality: Toward an epistemology of planning", in *Journal of the American Planning Association*, 71(2), pp. 147-158.
- Roy A. (2009), "Why India cannot plan its cities: Informality, insurgence and the idiom of urbanization", in *Planning Theory*, 8(1), pp. 76-87.
- Tarsi E., Vecchiarelli D. (2020), "Una lettura critica degli insediamenti informali dei lavoratori stagionali: il caso della piana di Gioia Tauro", in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n. 27, pp. 100-125.
- Todaro V. (2016), "Transizioni post-metropolitane ai margini: la Sicilia dei migranti, oltre l'invisibile", in *Territorio*, no. 76, pp. 72-77.
- Watson V. (2009), "Seeing from the south: Refocusing urban planning on the globe's central urban issues", in *Urban Studies*, 46(11), pp. 2259-2275.
- Yiftachel O. (2009), "Critical theory and 'gray space': mobilization of the colonized", in *City*, vol. 13, No. 2-3, pp. 246-263.
- Zanfi F., Curci F., Formato E. (2015), "Sull'abusivismo edilizio. I nodi da sciogliere per riaprire la questione", in *Parolechiave*, 23(2), pp. 91-104.

Le residenze universitarie nei processi di rigenerazione urbana

Giovanna Mangialardi

Politecnico di Bari
DARCoD – Dipartimento di Architettura, Costruzione e Design
giovanna.mangialardi@poliba.it

Nicola Martinelli

Politecnico di Bari
DARCoD – Dipartimento di Architettura, Costruzione e Design
nicola.martinelli@poliba.it

Angelica Triggiano

Politecnico di Bari
DARCoD – Dipartimento di Architettura, Costruzione e Design
angelica.triggiano@poliba.it

Abstract

Partendo dalle politiche per il *welfare* universitario, il contributo si concentra sulle residenze universitarie nella convinzione che esse possano divenire impulso per le strategie di rigenerazione urbana nelle città che ospitano istituzioni universitarie. In questa dimensione, il sistema urbano e quello universitario si incrociano al fine di creare luoghi per la condivisione, contaminazione e ibridazione, rinsaldando lo storico rapporto che nel nostro paese vi è tra università e città, guardando a ipotesi di abitabilità di spazi urbani e/o universitari liberi da barriere fisiche e immateriali. La ricerca adotta il metodo qualitativo del *multiple case studies*, scegliendo sei casi di residenze universitarie tra i progetti cofinanziati nell'ambito delle applicazioni della Legge n. 338/2000. Nonostante alcune criticità riscontrate in tale strumento legislativo, dall'analisi emerge la capacità intrinseca delle residenze universitarie di inserirsi in una stagione di rinnovata riflessione sul tema del rapporto tra città e università, nelle diverse forme e relazioni possibili.

Tra i principali esiti della ricerca, si evidenziano: il ruolo di “*anchor institutions*” delle residenze universitarie, la capacità di contribuire, partecipare e, in alcuni specifici contesti e condizioni, “produrre” politiche locali di condivisione, evidenziando come lo spazio urbano e il sistema universitario, spesso intesi come distinti, siano per molti versi interagenti, con intense relazioni e reciproci scambi.

Parole chiave: urban regeneration, public spaces, housing

1 | Introduzione

Il diritto allo studio è anche diritto alla città (Martinelli, 2015). Ciò è ancora più vero se si pensa alle recenti proteste degli universitari accampati in tenda davanti ai maggiori atenei italiani, avviate lo scorso maggio a Milano ma poi diffuse in tante città universitarie. Un movimento che rivendica con forza costi più sostenibili degli affitti, quale bisogno oggettivo di vivere a pieno la vita universitaria. Il PNRR entro il 2026 dovrebbe promuovere la realizzazione di circa 60.000 alloggi universitari che si andrebbero a sommare ai circa 40.000 oggi esistenti, cofinanziati dalla Legge 338/2000 “Disposizioni in materia di alloggi e residenze per studenti universitari” (Del Nord, 2014). Sebbene le condizioni stimolano un dibattito sul tema, il rischio è quello di minimizzare il problema al solo posto alloggio, trascurando la dimensione complessa che il diritto allo studio richiede, ovvero abitare la città e vivere a pieno gli spazi e i servizi che essa offre, diritto trascurato dal quadro normativo vigente sul territorio nazionale. In questa dimensione, è interessante ripartire dal binomio città/università (Mangialardi et al., 2023).

Partendo dal dominio delle politiche per il *welfare* universitario, nello specifico il segmento che riguarda le residenze universitarie, il contributo guarda a queste ultime negli attuali processi incrementali che si stanno registrando nel nostro Paese, inquadrandole come strategie di rigenerazione urbana in atto nella gran parte delle città italiane che ospitano istituzioni universitarie. Approcci virtuosi otterrebbero in questo ambito un duplice effetto: riequilibrare l'offerta pubblica di posti alloggio (p.a.) universitari con quella privata che vede un crescente interesse di operatori nazionali e internazionali sul mercato; al contempo consentire una maggiore integrazione tra sistema urbano e sistema universitario, tenendo fede ad una lunga tradizione italiana di università urbane.

Guardando alle reciproche interazioni tra i due sistemi, si rileva una dicotomia profonda che a volte li spinge a chiudersi reciprocamente in vere e proprie *enclave*, altre in cui essi interagiscono creando nuove sinergie in grado di influenzare i processi di rigenerazione urbana sostenuti da processi di mobilitazione sociale. D'altronde, la presenza degli studenti in aree urbane viene troppo spesso percepita dai residenti in modo conflittuale e non come una opportunità (Manna e Messina, 2022) (Calò et al, 2023).

A partire dai modelli concettuali della *città universitaria*, *città con università* e *campus universitario* identificati da Francesco Indovina (1998), si intende valutare la capacità delle residenze universitarie di far incrociare il sistema urbano a quello universitario, al fine di creare luoghi per la condivisione, contaminazione e ibridazione tra studenti e comunità locale e rinsaldare quel secolare rapporto che nel nostro paese vi è tra università e città, abitando spazi urbani e/o universitari senza barriere fisiche e immateriali.

A partire dalle premesse, il contributo esplora il legame tra housing universitario, atenei e territorio con l'obiettivo di analizzare ed evidenziare la capacità delle residenze universitarie di inserirsi in una stagione di rinnovata riflessione sul rapporto tra sistema urbano e sistema universitario, estrapolando questioni critiche utili a indirizzare, in un momento particolarmente delicato, le azioni dei *policy makers* di trasformazione dello spazio urbano a favore di un rinnovato diritto alla città per gli studenti universitari (Martinelli et al, 2022).

2 | Materiali e metodi

Per mezzo del metodo qualitativo del *multiple case studies*, la ricerca ha analizzato sei progetti di residenze universitarie, selezionati nell'ambito delle differenti applicazioni della Legge n. 338/2000¹.

I casi sono stati selezionati con il supporto del Centro Tesis², *keycontact* sul tema, sulla base del rapporto tra città e università e del binomio residenza universitaria e città (Fig. 1).

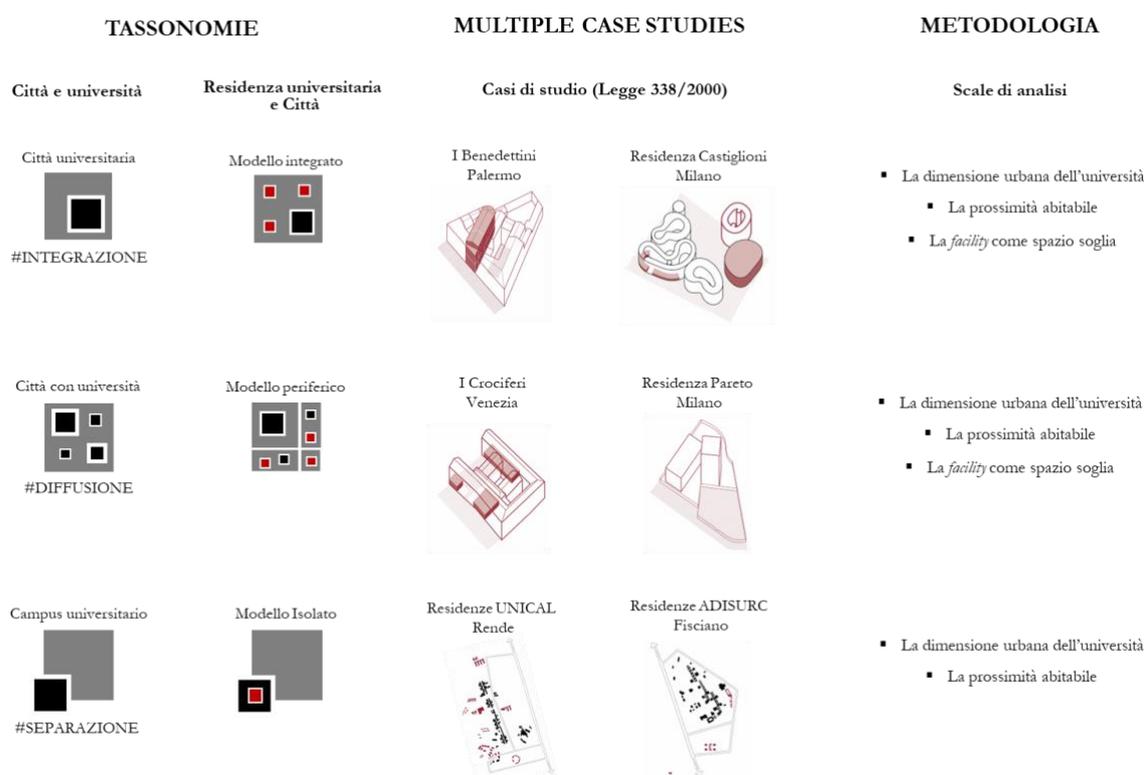


Figura 1 | Metodo e casi di studio.
Fonte: Elaborazione degli autori.

Nello specifico, l'impostazione tassonomica del rapporto tra città e università è riconducibile a tre dimensioni concettuali: la *città universitaria*, caratterizzata dall'integrazione tra struttura urbana e sedi universitarie; la *città con università*, caratterizzata dalla diffusione degli edifici universitari all'interno della

¹ Cinque i bandi attuativi (2001, 2007, 2011, 2016, 2022) che hanno fatto seguito alla Legge e che permettono il cofinanziamento pubblico di nuove residenze universitarie in Italia.

² Centro Interuniversitario di Ricerca che funge da gruppo di supporto tecnico della Commissione paritetica alloggi e residenze per studenti universitari del MUR e che si occupa di istruire i progetti candidati ai differenti bandi attuativi della Legge 338/2000.

maglia urbana; e il *campus universitario*, il cui carattere di separazione rispetto al contesto territoriale nel quale si inserisce si caratterizza in maniera evidente (Indovina, 1998) (Martinelli e Savino, 2015). Nelle tre dimensioni, si inseriscono rispettivamente tre modelli insediativi per l'ospitalità degli studenti universitari, e nello specifico: il *modello integrato*, di origine mitteleuropea, che ingloba la residenza universitaria all'interno della città consolidata; il *modello periferico* che vede la residenza universitaria localizzarsi nella periferia fisica e sociale, solitamente distante dalle sedi accademiche e dalle principali *facilities* urbane; e il *modello isolato* di ispirazione anglo-americana, che prevede la dislocazione delle residenze e dei plessi didattici nel modello campus extraurbano.

I *case studies* oggetto della trattazione e riferiti rispettivamente alle dimensioni/modelli citati sono: l'Ex Convento dei Benedettini a Palermo e la residenza Castiglioni all'interno del nuovo Campus Bocconi a Milano per il *modello integrato della città universitaria*; l'Ex Convento dei Crociferi a Venezia e la residenza Pareto a Milano per il *modello periferico della città con università*; e infine le residenze del Campus dell'Università degli Studi di Salerno a Fisciano e il Campus dell'Università della Calabria per il *modello isolato del campus universitario*.

La corrispondenza tra dimensioni e modelli non è sempre bidirezionale o univocamente identificabile.

Lo studio analitico delle esperienze progettuali selezionate è stato svolto attraverso tre differenti metodi, utilizzati in parallelo:

- la *desk analysis* attraverso la raccolta e l'interpretazione di informazioni sui casi per mezzo della ricerca bibliografica e sitografica;
- l'osservazione diretta mediante sopralluoghi;
- l'intervista informale condotta sia agli studenti che al personale tecnico/amministrativo in loco.

L'osservazione e le interviste sono avvenute tra il 2022 e il 2023.

Per l'analisi dei casi è stato adottato un approccio multiscalare basato su tre livelli: la *dimensione urbana dell'università*, la *prossimità abitabile*, e la *facility come spazio soglia*. Nello specifico, per ogni caso di studio si è partiti dalla *dimensione urbana dell'università* per comprenderne la localizzazione rispetto ai quartieri più densamente abitati da universitari, alle principali sedi didattiche, ai nodi infrastrutturali e ai luoghi delle centralità urbane (offerta di *loisir* o fruizione culturale). Si è passati poi alla scala della *prossimità abitabile*, operativa e relazionale, intesa come intersezione tra lo sguardo urbano e quello molecolare (Manzini, 2021). Per semplificare tale condizione di vicinanza, essa può essere intesa come tutto ciò che risiede in un raggio percorribile a piedi o in bici in 15 minuti (Moreno 2020): dai principali servizi di quartiere, alle attrezzature commerciali e culturali, sportive e assistenziali, alle principali linee del trasporto pubblico e ai principali percorsi universitari. La terza scala di lettura, non utile per gli esempi riferiti al *modello isolato* proprio a causa della lontananza tra città e università, guarda al dispositivo della *facility come spazio soglia* (Di Campli, 2019), *in-between* tra edificio e città, in grado di attivare le potenzialità latenti di ricucitura con l'urbano racchiuse in tali luoghi: si pensi ad esempio agli spazi pubblici e/o privati per il tempo libero, lo sport, la ristorazione e la cultura, individuati come componenti di dialogo tra residenze universitarie e città.

3 | Da dormitori a spazi complessi

Come delineato nel paragrafo 2 si riporta di seguito una sintesi della lettura esplorativa dei sei casi, rimandando ad altri studi degli autori la descrizione complessiva. Si specifica altresì, che i contenuti riportati per ciascun caso sono frutto dell'elaborazione dei dati raccolti, dell'osservazione e delle interviste fatte durante i sopralluoghi.

3.1| Modelli integrati verso l'apertura alla città

Per il modello integrato (Fig.2), il primo caso analizzato è l'intervento di riuso dell'ex Convento dei Benedettini nel quartiere Albergheria di Palermo. La riconversione del complesso settecentesco da "Carcere femminile delle Benedettine" a residenza universitaria "I Benedettini", rappresenta un esempio concreto di rigenerazione urbana e sociale, nonché un'opportunità per il mondo universitario, per la città e la comunità. Situata nel quartiere più colpito dalla dispersione scolastica causata dal disagio socioeconomico e culturale in cui versa la gran parte delle famiglie che vi abitano, a pochi metri dalla cittadella universitaria e non molto lontano dai principali servizi di trasporto pubblico, tra edifici in stile arabo-normanno e i principali parchi della città, la residenza è diventata uno dei principali punti di riferimento per l'accoglienza universitaria e non solo. Il complesso inaugurato nel 2016, come tutti gli studentati gestiti da enti privati, in questo caso la Fondazione Ceur (Camplus), in ottemperanza ai diritti garantiti dall'apparato normativo ex L. 338, ospita non solo studenti, ma anche viaggiatori di breve permanenza, creando una *mixité* abitativa oltre che funzionale.

Il progetto, grazie alla sua capacità di aprirsi alla città circostante, trasforma un luogo, un tempo destinato alla reclusione, in un contesto di inclusione sociale e di crescita individuale. L'inserimento di spazi per le attività culturali e ricreative come l'emeroteca, l'*auditorium* e varie sale polifunzionali per attività di *tutoring*, *workshop* o *co-working*, oltre allo spazio attrezzato all'interno della corte, fruibili indipendentemente dalla parte residenziale (131 p.a.), ha permesso al quartiere di riacquisire quella vivacità sociale e culturale persa negli anni.

Il secondo caso di studio selezionato è la residenza Castiglioni all'interno del nuovo Campus Bocconi di Milano, con il quale costituisce un *unicum* architettonico.

Siamo nel quartiere Tibaldi, una zona che, oltre ad essere ben collegata dal trasporto pubblico al resto della città, è fornita anche di tutti i servizi che gli studenti cercano: pub, ristoranti, discoteche ma anche parchi e spazi culturali o per il tempo libero.

Il progetto di nuova costruzione, realizzato sullo spazio prima occupato dalla Centrale del Latte dismessa nel 2006, si propone come occasione per la riqualificazione di un importante brano di città, più a sud rispetto all'originaria ubicazione dei plessi universitari bocconiani. Esso, oltre alla residenza universitaria da 300 p.a. inaugurata nel 2018, comprende la nuova sede della SDA Bocconi, articolata in tre edifici, e il *Recreation Center*, un centro sportivo e ricreativo fruibile dall'intera cittadinanza. Aperta al pubblico anche una caffetteria, con accesso diretto su strada. È qui che lo studente ha la possibilità di consumare un pasto veloce interagendo con residenti, turisti e *knowledge worker* che si imbattono in questo spazio per una breve sosta.

La vocazione urbana del complesso architettonico è garantita dalla porosità del modello insediativo, in cui gli edifici sono concepiti come diaframmi sinuosi in grado di ridefinire il concetto di campus come elemento integrato del tessuto urbano e dove il principio organizzativo è dato dalla continuità e dall'attraversabilità del parco (Sejima e Nishizawa, 2021). Sfruttando, dunque, le potenzialità di generatore di collettività dello spazio verde, i cinque volumi architettonici si dispongono sui bordi di questo grande parco urbano. Il Campus si lascia così contaminare dai flussi della città divenendo inoltre elemento di connessione urbana tra i parchi circostanti, come il Parco Ravizza e il Parco della Resistenza.

Mentre il primo caso mostra come l'integrazione di una nuova popolazione abbia avviato un processo di riqualificazione e rilanciato l'intero quartiere palermitano che, ormai da anni, versava in uno stato di abbandono, incuria e spopolamento, il secondo esempio invece, nonostante gli alti tenori di un'università privata e molteplici spazi pubblici aperti alla città, è considerato un luogo "non sicuro" a causa delle numerose aggressioni a scopo di rapina nell'attiguo Parco Ravizza. Quest'ultimo aspetto evidenzia come gli interventi non debbano essere isolati, ma prevedere azioni complessive di governo del territorio e visioni urbane di rigenerazione.



Figura 2 | Modello integrato: A sx la corte dell'ex convento delle Benedettine a Palermo durante un evento pubblico.

Fonte: <https://www.camplustguest.it/palermo/gallery-palermo/>

A dx il parco pubblico del nuovo Campus Bocconi a Milano. Fonte: foto di Angelica Triggiano.

3.2 | Modelli periferici verso un riscatto urbano

Passando al modello periferico (Fig.3), la riconversione dell'ex convento dei Crociferi di Venezia rappresenta il primo caso di studio analizzato.

Ubicata in prossimità delle Fondamenta Nove, nel Campo dei Gesuiti, in un contesto periferico rispetto ai classici percorsi turistici e ai principali poli del sistema universitario, la realizzazione della residenza ha permesso di restituire alla città un importante luogo di aggregazione dopo anni di abbandono e degrado.

Mentre il precedente utilizzo escludeva completamente la città dal suo interno, al contrario la residenza universitaria oggi, attraverso il progetto del gradiente spaziale pubblico-privato, ha permesso di rendere accessibili all'intera cittadinanza alcuni suoi spazi, divenendo dal 2016 una nuova centralità urbana per l'intero Sestiere Cannaregio.

Principalmente è il chiostro maggiore ad assumere il carattere di spazio della vita collettiva. Su di esso si rivolgono le principali *facilities* urbane presenti nella residenza, dalla caffetteria che svolge anche il ruolo di reception, al ristorante, dalle sale riunioni all'auditorium. Il chiostro diviene dunque una stanza a cielo aperto accessibile a tutti, nonché strumento per lo sviluppo di forme di integrazione sociale e culturale degli studenti nella vita cittadina (Baratta, Piferi, 2015).

A garantire invece l'interazione tra gli abitanti della residenza, vi è l'assoluta versatilità delle soluzioni abitative e il carattere collettivo attribuito al corridoio di distribuzione che rende le 'maniche lunghe' un luogo per la socializzazione e l'incontro. Dei 255 p.a. realizzati, 153 sono riservati agli studenti, mentre i restanti vengono affittati come ostello per periodi brevi direttamente dal gestore privato della struttura, ossia Combo Venezia.

In un contesto completamente differente rispetto all'eccezionalità del territorio veneziano, si inserisce il secondo caso analizzato, ossia la residenza universitaria Pareto a Villapizzone, tra la Bovisa e viale Certosa, nella zona nord-ovest di Milano. Tale caso si configura come un'importante opportunità di rigenerazione e riconnessione sociale di un'area complessa ai margini del tessuto urbano della città. Il quartiere è prevalentemente residenziale e totalmente privo di servizi per i giovani che creino occasioni di socializzazione, ad eccezione di qualche centro sportivo. Il quartiere risulta essere però in piena metamorfosi; trasformazioni in parte già avviate e in parte in programmazione, a partire dal recupero di aree dismesse, proprio come l'area su cui sorge la nuova residenza del Politecnico di Milano. Infatti la residenza, realizzata nel 2018, nasce su un lotto in passato occupato da una scuola primaria che si inserisce tra due scuole dell'infanzia. Alle sue spalle sorge il più antico campo rom della città non ancora sgomberato tanto da essere una presenza che condiziona pesantemente la vita del quartiere. Non troppo lontano il sottopasso della stazione ferroviaria Milano-Villapizzone tanto da rendere ideale la residenza per chi frequenta il campus Bovisa, raggiungibile in pochi minuti a piedi. Il complesso garantisce 232 p.a. distribuiti in due corpi di fabbrica che si raccordano in un piano terra completamente vetrato dove si concentrano i servizi culturali, didattici e ricreativi. Il Comune ha ceduto in comodato d'uso gratuito trentennale l'intero lotto al Politecnico in cambio della realizzazione, in una porzione dell'area, di un giardino pubblico dotato di sedute e giochi per bambini, gestito dallo stesso Politecnico in collaborazione con il Municipio 8, proprio per favorire l'integrazione sociale tra le diverse comunità che abitano il quartiere.

Il primo progetto guarda, dunque, ad un nuovo modello di ospitalità attorno a cui gravitano artisti, lavoratori, viaggiatori e studenti, in grado di divenire una nuova polarità urbana con tutti i privilegi di godere dei percorsi meno frequentati della città lagunare. Il secondo caso, sebbene ancora un po' acerbo, consegna un ulteriore luogo di aggregazione alla periferia nord-ovest milanese, garantendo la massima permeabilità tra il nuovo intervento e il tessuto urbano circostante.



Figura 3 | Modello periferico: A sx la corte dell'ex convento dei Crociferi a Venezia.
 Fonte: <https://www.veneziatoday.it/eventi/estate-crociferi-venezia-2018.html>
 A dx il parco pubblico antistante la residenza Pareto a Milano.
 Fonte: <https://www.politecnica.it/progetti/residenza-studentescavilfredo-pareto/>

3.3 | Modelli isolati: oltre l'enclave urbana

Per i casi di studio riferiti al modello isolato (Fig. 4), è necessario ampliare lo sguardo all'intero sistema universitario in cui si inserisce la residenza, in quanto parte integrante dello stesso.

Il primo caso di studio è il Campus dell'Università della Calabria (Unical) a Rende. Realizzato nel 1974 su disegno di Gregotti, a ridosso di importanti arterie stradali ad alto scorrimento, il progetto affronta in modo originale il rapporto con il paesaggio circostante, entrando in sintonia con la complessità del luogo (Rossi, 2005).

Al linguaggio perentorio della “nuova strada universitaria”, si accosta l'artificializzazione delle colline circostanti la valle del Crati per l'inserimento della residenzialità universitaria. Dieci i quartieri dislocati in gran parte nel Campus ed in parte nella zona residenziale di Rende, per un totale di 2500 p.a.. La residenzialità costituisce pertanto, uno dei motori sociali ed economici della vita del Campus, dotato anche di spazi per attività culturali, impianti sportivi, assistenziali e ricreativi aperti non solo alla comunità universitaria, ma all'intera cittadinanza.

La concentrazione in questa zona della quasi totalità degli studenti universitari fuori sede, ha mutato il volto del più vicino quartiere di Quattromiglia, che appare sempre più un luogo di transito e di passaggio, nonché cuore della movida notturna universitaria che confligge con i tempi di vita dei residenti.

Questa prossimità per molti aspetti vantaggiosa, è però condizionata da un forte limite di programmazione urbana che condiziona la vita di chi, ogni giorno, tenta di raggiungere a piedi o in bici il Campus: la totale mancanza o predisposizione di un passaggio pedonale o ciclabile che colleghi agevolmente l'Unical a Quattromiglia, e dunque alla stazione ferroviaria di Castiglione Cosentino, rendendo quasi obbligata la scelta di utilizzare il, pur efficiente, servizio di trasporto pubblico su gomma per ricoprire quell'ultimo miglio che la divide dal Campus.

A rappresentare ancora di più il modello isolato, il Campus dell'Università degli Studi di Salerno che all'interno del suo recinto introverso concentra strutture e servizi per la didattica, lo studio e il tempo libero, separando completamente il sistema universitario dal resto del territorio. Questo secondo caso di studio si localizza dal 1988 nel comune di Fisciano, ai margini di un importante raccordo autostradale, consentendo di servire così un bacino di utenza assai vasto. È proprio l'elevato numero di studenti fuori sede che convergono a Fisciano, risiedendo in camere prese in affitto nei comuni limitrofi, talvolta in condizioni di sovraffollamento e disagio, che porta nel 2009 l'Ateneo a trasformarsi in un vero e proprio Campus di concezione anglosassone grazie all'inserimento della residenzialità universitaria.

Oggi l'Ateneo dispone di 780 p.a. distribuiti sostanzialmente in due grandi complessi architettonici, il primo realizzato all'interno dello stesso recinto universitario, il secondo invece nelle immediate vicinanze. Costruzioni ex novo che nonostante si siano localizzate in prossimità del centro abitato, non hanno tenuto

conto della possibilità di recuperare interi brani di tessuto edilizio attualmente in condizioni di abbandono, provando a stabilire con esso una nuova saldatura sociale ed urbana.

La chiusura dei cancelli dell'intero complesso universitario alle 21:00 e nel fine settimana, come la presenza di un terminal bus attivo solo nei giorni feriali, non permettono di fruire di questi spazi oltre gli orari della didattica, non agevolando l'interazione degli stessi studenti con la comunità locale.

L'insediamento universitario sembra, pertanto, essere vissuto, da parte della realtà locale, sulla base di un rapporto di reciproca diffidenza.

Più performante il primo rispetto al secondo nella nuova ottica di guardare al campus universitario del futuro, entrambi i progetti mostrano problemi di accessibilità. Appare necessaria un'interazione diretta con le amministrazioni comunali per promuovere un disegno complessivo incentrato sull'organico inserimento dell'università nel territorio, in una logica di ampliamento dei servizi comuni e delle attrezzature sociali e residenziali da offrire agli studenti, così come alla popolazione locale, facendo in modo che la stessa università diventi il centro propulsivo per l'intera realtà urbana di riferimento.



Figura 4 | Modello isolato: A sx il ponte Pietro Pucci dell'Università della Calabria; a dx la piazza del Sapere dell'Università degli Studi di Salerno.

Fonte: foto di Angelica Triggiano.

4 | Riflessioni conclusive

Lo spazio della residenza universitaria, nella sua duplice natura di componente essenziale del *welfare* studentesco e di infrastruttura sociale strategica per i processi di trasformazione della città contemporanea, non è più confinato unicamente alla funzione di ospitare gli studenti fuori sede, in particolar modo quelli capaci e meritevoli privi di mezzi, rispettando così un fondamentale dettato costituzionale³, ma ha la potenzialità di divenire un dispositivo spaziale aperto all'intera comunità universitaria e a quella urbana di riferimento, contribuendo in tal modo ad ampliare il concetto di diritto allo studio quale diritto alla città. Adottando il concetto di "città aperta" propugnato da Sennet e Sendra (2022) e quello di "convivialità urbana" di Cassano (1998), la residenza universitaria diviene, dunque, componente rilevante dell'università quale *anchor institutions* (Perri, Wiewel, 2012) di una città contribuendo, partecipando, e in alcuni specifici contesti e condizioni, producendo di fatto fenomeni locali di condivisione spaziale all'interno di processi di rigenerazione urbana o stimolandone l'avvio.

L'analisi dei casi di studio, assai diversi tra loro e con differenti gradi di efficacia nell'integrazione con la città circostante, ha permesso di evidenziare le ricadute sul territorio di un nuovo modo di intendere la residenza universitaria rispetto ai processi di rigenerazione, sociale e ambientale. Nello specifico, i casi analizzati, possono essere considerati non più solo "dormitori" ma veri e propri "spazi complessi" aperti alla città e a

³ Articolo 34 della Costituzione italiana: "I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi. La Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso."

nuove e molteplici utenze afferenti al modello di abitare temporaneo (turisti, *buyers*, *knowledge workers*, migranti, etc. (Presta, 2022).

Il *modello integrato* rappresenta un'interessante caso di potenziamento della socialità, grazie all'intreccio di flussi di attività occasionali, quotidiane o straordinarie, in grado di restituire quella complessità di rapporti nella quale si rintraccia il valore primario di questi spazi; il *modello periferico* restituisce vivacità e luoghi di aggregazione a periferie marginali dal punto di vista fisico e sociale, spesso prive di spazi pubblici e servizi per la collettività; il *modello isolato*, che prova ad avvicinarsi al campus di tradizione anglo-americana, promuove la moltiplicazione delle funzioni e l'uso diversificato e "prolungato" degli spazi universitari per *target* differenti, superando la chiusura e la separazione dei recinti introversi e monofunzionali.

Tre le principali strategie d'intervento, estrapolate dall'analisi, in grado di facilitare l'integrazione sociale della residenza universitaria nel contesto urbano di riferimento. In primo luogo, si cita l'importanza di offrire a diversi e potenziali utilizzatori la disponibilità di *facilities*: punti ristoro, auditorium, emeroteche, impianti sportivi, biblioteche, parchi, etc.. Il secondo aspetto riguarda il modo di concepire le residenze universitarie e le relazioni con gli strumenti di governo del territorio: esse possono rendere disponibili ulteriori servizi nei contesti urbani dove questi sono carenti e possono giungere a costituire dei poli attrattivi per lo stesso quartiere, consentendo il coinvolgimento attivo delle comunità (ad esempio eventi culturali e ricreativi) e costituendo dei nuovi elementi per la costruzione di "prossimità urbana". Il terzo aspetto, riferibile perlopiù ai casi di campus universitari situati lontano dal centro città, risulta essere la centralità di un efficiente sistema di collegamento campus-città consolidata attraverso trasporti pubblici e percorsi ciclabili in sicurezza. In tal modo, l'accessibilità fisica si tradurrà sempre più in accessibilità alla città anche per gli studenti che risiedono nel plesso periferico.

I progetti analizzati non possono essere considerati esaustivi della molteplicità dei casi, ma sono ritenuti esemplificativi delle casistiche possibili per indirizzare il tema verso la produzione di politiche locali di condivisione che guardino allo spazio urbano e universitario come sistemi interagenti, con intense relazioni e scambi.

Ricerche future avranno l'obiettivo di sviluppare possibili strategie e linee di indirizzo a supporto delle azioni dei *policy maker* in ambito di diritto allo studio, di pianificazione e rigenerazione urbana per il riuso di immobili per residenze universitarie alla luce delle ingenti risorse che il PNRR ha riservato per il tema.

La ricerca sarà, inoltre, approfondita grazie al monitoraggio dei risultati del quinto bando L. 338 e degli interventi in attuazione del PNRR, al proseguo delle attività del progetto di ricerca applicata "Puglia Regione Universitaria. Studiare e vivere in città accoglienti e sostenibili"⁴, nato nell'ambito di un protocollo d'intesa tra la Regione Puglia, l'A.Di.S.U. Puglia, le cinque città universitarie e gli atenei pugliesi, e coordinato da urban@it, e all'imminente avvio del progetto PRIN "RUSH - Responsive University Student Housing" sul ruolo delle residenze universitarie nei quartieri del Mezzogiorno.

Attribuzioni

Il contributo è frutto di una riflessione comune degli autori. In particolare si deve a N. Martinelli il capitolo "1 | Introduzione"; a G. Mangialardi i capitoli "2 | Materiali e Metodi" e "4 | Riflessioni conclusive"; a A. Triggiano il capitolo "3 | Da dormitori a spazi complessi".

Riferimenti bibliografici

- Baratta A.F.L., Piferi C., (2015). "Le residenze universitarie come strumento di rigenerazione urbana. L'esperienza del programma 338/00", in AA.VV., *Atti delle Giornate Internazionali di Studio: Abitare insieme*, 3° edizione di "Abitare il Futuro", Clean Edizioni, Napoli, pp. 485-493.
- Calò S., Curci G., Danisi C., Polito V., Santoro A., Tempesta M., Triggiano A, Mangialardi G., (2022). "Città a misura di studenti Il *Living Lab* come abilitatore nel progetto Puglia Regione Universitaria" in *Contesti. Città, territori, progetti*, (2), pp. 177-196.
- Cassano F., (1998). "Mens Loci. Sette tesi sul Pensiero Meridiano" in AA. VV., *Come se ci fossero le stelle. Trasformazioni delle città e del territorio. Percorsi meridiani tra sviluppo locali e processi globali*. Cuen, Napoli.
- Del Nord R. (a cura di, 2014). *Il processo attuativo del piano nazionale per la realizzazione di residenze universitarie*, Edifir Edizioni, Firenze.
- Di Campli A., (2019). *Abitare la differenza, il turista e il migrante*, Donzelli Editore, Roma.

⁴ Il progetto, giunto ormai nella fase conclusiva di elaborazione di politiche, azioni e progetti bandiera, finalizzate a rinsaldare il rapporto tra università e città alla scala regionale, vede tra i cinque temi approfonditi, proprio quello dell'housing universitario, come occasione concreta per intrecciare i fili dei due sistemi, universitario e urbano.

- Indovina F., (1998), “Sinergia tra comunità e università” in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 60/61, Franco Angeli, Milano, pp.85-114.
- Mangialardi G., Martinelli N., Triggiano A., (2023). “Abitare l’Università e vivere la città. Tra potenzialità e criticità della Legge 338/2000 sulle residenze universitarie.” in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 136/2023, Franco Angeli, Milano, pp. 24-51.
- Manna F., Messina P., (2022). “Consulte e studenti nei quartieri di Padova: opportunità per lo sviluppo di una città universitaria” in *Regional Studies and Local Development*, 3(3), pp. 235-252.
- Manzini E. (2021). *Abitare la prossimità. Idee per la città dei 15 minuti*. Egea Editore, Milano.
- Martinelli N., (2015). “Diritto allo studio e diritto di cittadinanza nel rapporto università-città” in *Territorio*, n. 73, Franco Angeli, Milano, pp. 94-99.
- Martinelli N., Mangialardi G., Triggiano A., (2022). “Rigenerazione urbana nelle città universitarie tra Student e Social Housing. Il caso dell’Ex Ospedale Sanatoriale “A. Galateo” a Lecce” in *Regional Studies and Local Development*, 3(3), pp. 43-64.
- Martinelli N., Savino M., (a cura di, 2015), “Università/Città. Condizioni in evoluzione», in *Territorio*, n.73, Franco Angeli, Milano, pp. 58-113.
- Moreno C. (2020). *Droit de cité: De la "ville-monde" à la "ville du quart d'heure"*, Alianza Editorial, Madrid.
- Nishizawa R, Sejima K., (2021). “Campus Bocconi”, in *Lotus*, n.17, Editoriale Lotus, Milano, pp. 90-99.
- Presta I.G., (2022). *Spazi per abitanti temporanei. Nuove forme dell’abitare contemporaneo*. Tesi di dottorato XXXIV Ciclo, Politecnico di Bari, Dipartimento ArCoD, Tutor: prof. Nicola Martinelli.
- Perry D., Wiewel W., (2012). “Da enclave ad Anchor institution: sviluppo economico, città e università in Usa”, in *Urbanistica*, n 150-151.
- Rossi F., (2005). “Dispositivi di trasformazione: l’Università della Calabria e il suo territorio.” In Martinelli N., Rovigatti P. (a cura di), *Università, città e territorio nel Mezzogiorno*, Franco Angeli, Milano.
- Sendra P., Sennet R., (2022). *Progettare il disordine. Idee per la città del XXI secolo*, Treccani, Roma.

L'abitare per studenti come infrastruttura sociale. Caratteri e criticità del caso torinese

Erica Mangione

Politecnico di Torino

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

erica.mangione@polito.it

Abstract

La ricerca analizza le forme di risposta alla domanda di casa che sono state date nell'ultimo ventennio in una delle città universitarie italiane che più sono cresciute in tal senso. A Torino infatti, si è consolidato l'approccio strategico che guarda agli studenti come risorsa per lo sviluppo locale; ma si tratta anche di una città che affronta situazioni di crisi economica, demografica ed abitativa importanti. L'analisi si concentra sull'evoluzione dell'offerta di abitare per studenti, in particolare delle residenze (pubbliche e private, no e for-profit), guardando sia ai fattori che hanno contribuito alla sua trasformazione, che agli esiti socio-spaziali che ha determinato. Tra le cause, non solo la naturale diversificazione dell'offerta data dall'afflusso di popolazione studentesca, ma anche i mutamenti nei processi di governance urbana. Il de finanziamento, la perdita di potere di alcuni attori istituzionali e l'emergere di altri ed il contributo delle politiche pubbliche di pianificazione sono tra gli elementi chiave. Tra gli esiti, dinamiche di *commodification* e trasformazioni urbane che sembrano poco attente alle fragilità sociali dei quartieri in cui ricadono, e guidate da una visione degli studenti come clienti di un settore immobiliare emergente, anziché cittadini aventi diritto all'abitare come forma di diritto allo studio. In questo contesto, guardare alle residenze universitarie come infrastrutture sociali può contribuire ad indirizzare diversamente l'approccio con cui ne si pianificano le forme e le localizzazioni.

Parole chiave: populations, urban policies, housing

1 | Introduzione

Diverse città d'Europa si trovano negli ultimi anni ad affrontare le sfide poste da crescenti flussi e mutate abitudini di mobilità delle persone. Mentre alcune forme di mobilità come quelle turistiche sono più evidenti e dibattute per via degli evidenti impatti prodotti sugli equilibri di vita di molti centri urbani, meno interesse hanno suscitato finora le ricadute socio-spaziali di altre popolazioni urbane altamente mobili, tra cui quella degli studenti universitari. E tuttavia, con l'affermarsi dell'accesso agli studi universitari come fenomeno di massa, la popolazione globale di studenti universitari e la sua mobilità verso i centri universitari è in crescita, e l'Italia non fa eccezione. Nel contesto italiano, infatti, in diverse città sedi di università l'aumento della popolazione studentesca è significativo; in particolare, la componente fuori-sede ha trainato la crescita in città del nord come Milano, Bologna, Torino (per citarne solo alcune) grazie ai forti flussi migratori di giovani dal sud Italia e, in maniera minore ma significativa, grazie all'arrivo di studenti internazionali. Questa crescita si traduce in una domanda di città e di abitare che allo stesso tempo accomuna e distingue gli studenti e la popolazione residente, alimentando frizioni e conflittualità tra le diverse popolazioni urbane. Nonostante la popolazione studentesca universitaria venga spesso rappresentata monoliticamente come gruppo sociale benestante, istruito ed altamente mobile, anche all'interno di questa stessa popolazione vi sono differenze di provenienza sociale e geografica che a loro volta complessificano e rendono variegata la domanda di città ed abitare. La crescita di popolazione studentesca residente temporaneamente nelle città di studio pone quindi alla governance urbana la grande sfida del ridurre le disuguaglianze tra popolazioni – studentesche e non – che vivono e frequentano la città con diversi gradi di mobilità, trovando punti di equilibrio tra i diversi bisogni. Tuttavia, come verrà messo in luce nei paragrafi successivi, da parte delle politiche pubbliche si assiste da un lato ad un progressivo allontanamento dall'idea che la risposta alla domanda di abitare studentesco debba essere pubblica ed accessibile economicamente, e dall'altro ad un affermarsi dell'idea che possa essere una preziosa fonte di profitto economico ed un bene strumentale alla promozione economica territoriale.

2 | Metodologie

Le riflessioni di questo contributo emergono da un percorso di ricerca lungo cinque anni che, attraverso diversi progetti, ha esaminato il caso torinese all'interno del contesto italiano ed internazionale. Da prima,

all'interno di una tesi di ricerca magistrale, in cui si è affrontato il tema del rapporto tra università e città in qualità di attori delle politiche urbane attraverso lo studio di piani e progetti e l'intervista dei principali attori locali. Quindi, nell'ambito del progetto Horizon 2020 Smartdest, si è approfondito il tema delle trasformazioni socio-spaziali prodotte dall'università e dalle sue popolazioni alla scala di quartiere attraverso metodi qualitativi di osservazione partecipata ed interviste. In fine, a partire da una tesi di dottorato, si è approfondito il tema delle geografie spaziali ed economiche delle residenze universitarie attraverso operazioni di censimento, mappatura ed osservazione dell'evoluzione dell'offerta nel tempo, e delle politiche per l'abitare studentesco attraverso mappatura degli attori ed analisi delle politiche.

3 | Torino: cambiamenti di domanda e offerta di abitare studentesco

Nel caso torinese, la crescente popolazione studentesca ha superato i 120.000 universitari su una popolazione di 860.000 abitanti della città, esprimendo una domanda di abitare ampia e variegata. La maggior parte (circa l'86%) degli studenti fuori sede di Torino affitta un appartamento, da solo o più comunemente in condivisione con coetanei. Per quanto riguarda il settore delle residenze studentesche, circa il 14% degli studenti fuori sede di Torino vive in una PBSA pubblica o privata (dati da proprie elaborazioni sugli sviluppi dell'offerta di residenze, aggiornati al 2022), un valore che non è molto distante dalla media europea del 18% secondo Eurostudent e superiore alla media nazionale che è solo del 4% circa degli studenti. Per quanto riguarda l'offerta residenziale pubblica, il sistema universitario italiano è stato storicamente caratterizzato dal sostegno agli studenti non abbienti, in termini di servizi e alloggi, che ha permesso di raggiungere l'attuale status di alcune università e regioni, molto attrattive anche per i sistemi di welfare che offrono. È il caso di Torino e della regione Piemonte, nonostante l'andamento altalenante dei finanziamenti all'ente regionale EDISU. Tuttavia, oggi in Italia il fabbisogno abitativo degli studenti è soddisfatto solo marginalmente dagli alloggi pubblici per studenti (Dinisi, 2022), e questo contesto ha favorito l'accesso di nuovi e diversi attori nell'offerta di alloggi, in particolare dal momento che le istituzioni tradizionali non riescono a soddisfare la richiesta. Da una recente analisi di Laudisa e Musto (2021), sulla domanda di abitare degli studenti con i redditi più bassi e titolari di borsa di studio, emerge come a Torino manchino 4.200 posti letto per coprire interamente la domanda dei borsisti non residenti. A ciò si aggiunge il fatto che la realizzazione di residenze universitarie pubbliche è vincolata a finanziamenti incostanti e decrescenti. Le poche fasi in cui i posti letto EDISU a Torino e cintura hanno visto un aumento, seguono grandi eventi sportivi (Olimpiadi 2006, Universiadi 2025) in cui un afflusso straordinario di finanziamenti ha lasciato in eredità strutture residenziali talvolta convertite in residenze per studenti, pur senza soddisfare mai completamente la domanda. Più recentemente, i progetti nazionali per residenze universitarie del PNRR avrebbero potuto essere l'occasione per bilanciare questa carenza, tuttavia ad oggi le scelte del governo di finanziare con tali fondi residenze esistenti di operatori privati, fanno sì che l'obiettivo dell'aumento dell'offerta a prezzi accessibili venga ancora una volta mancato (Gainsforth, 2023).

Alla luce di tali carenze e del continuo aumento di studenti fuori sede, gli investimenti in *student housing* da parte di istituzioni private e fondi di investimento immobiliare nazionali ed internazionali sono in forte aumento, anche in città come Torino dove il contesto economico generale e il mercato immobiliare appaiono deboli (Camplus, Scenari Immobiliari, 2019). In meno di un decennio (2015 – 2023) sono raddoppiati i posti letto realizzati da questi operatori (+4.000), e si è passati da una prevalenza di soluzioni no-profit ed economicamente accessibili, ad una situazione in cui la quasi totalità delle nuove residenze viene realizzata da attori for-profit con una proposta di forme di abitare nuove decisamente lontane dalla tradizionale funzione pubblica ed accessibile economicamente. Questo cambiamento viene facilitato dal contesto urbano torinese, in contrazione e dall'ingombrante passato industriale, in cui gli spazi vuoti sono diversi, diffusi sul territorio e in disperata attesa di trovare nuova destinazione. La funzione universitaria è diventata strategica nelle geografie delle trasformazioni urbane, essendo tra le poche in grado di abilitare la realizzazione di progetti di sviluppo urbano a Torino. Una dinamica per altro osservata allo stesso modo anche in altri contesti nazionali, come quello fiorentino (Agostini, Conti, 2023) ed internazionali, come quello viennese (Franz, Gruber, 2022).

4 | Ruolo e tendenze delle politiche pubbliche

Tra i diversi fattori in gioco, non va sottovalutato il ruolo che le politiche pubbliche (locali e nazionali) – incluse quelle delle stesse università – stanno assumendo nell'accentuare disuguaglianze tra popolazioni studentesche e non (Cenere et al. 2023), in Italia e non solo.

Sheller e Urry osservano i limiti delle politiche urbane nell'affrontare la domanda di città delle popolazioni mobili e temporanee. Similmente a quanto si può osservare anche nel contesto italiano, gli autori

sottolineano come le politiche e le pratiche di pianificazione urbana siano state finora fortemente inquadrare in una concezione sedentaria dello spazio (Sheller, Urry, 2016), che considera le forme di mobilità delle persone nelle loro dimensioni economiche settoriali, basate sulla produzione e sul consumo di servizi e attrazioni turistiche (o studentesche). Difficilmente si guarda a dimensioni più ampie – oltre a quella economica – che includano gli impatti sociali o spaziali. Tale limitazione di prospettiva comporta il rischio di un'accentuazione delle disuguaglianze tra popolazioni, che paradossalmente viene sostenuta dalle politiche stesse. Forse in continuità con quanto appena descritto, emerge anche una difficoltà strutturale, da parte delle istituzioni di governo urbano, nel considerare l'abitare studentesco come oggetto meritevole di politiche dedicate, aspetto che si delinea in diversi contesti anche apparentemente differenti. Ad esempio, dall'analisi di Ramia e colleghi (2022) basata su interviste a studenti internazionali e ad attori con ruoli nella governance dell'abitare e dell'educazione tra Sydney e Melbourne, è emersa la consapevolezza che sia i governi che le istituzioni di istruzione superiore guardano agli studenti internazionali principalmente come soggetti di mercato all'interno di modelli finanziarizzati di alloggio e istruzione superiore. Si evidenzia l'assenza di decisioni di policy attive, ovvero un rifiuto delle istituzioni nella definizione di un'agenda. Oltre al *laissez faire* (Agostini, Conti, 2023), un'altra tendenza comune a molte città universitarie riguarda l'apertura degli incentivi diretti nei confronti del settore privato delle residenze universitarie. Così come avvenuto in Canada, dove tale apertura ha portato al dispiegarsi di politiche neoliberiste in entrambi i settori dell'abitare e dell'educazione superiore (Pillai et al., 2021), così in Italia la direzione intrapresa dalle politiche nazionali segue la stessa direzione (tra le più recenti quella citata del PNRR sulle residenze universitarie).

5 | Le politiche per la città e l'abitare universitario a Torino

Dall'analisi delle politiche per la città universitaria dell'ultimo ventennio (per un'analisi completa si veda Mangione, 2019), a Torino emerge la mancanza di una strategia coordinata e di lungo periodo tra Città, Atenei ed Ente per il Diritto allo Studio. È difficile individuare un piano per la città universitaria e lo sviluppo urbano delle sue strutture, che sia coerente con le altre operazioni di trasformazione e sviluppo urbano, nonostante negli ultimi vent'anni siano stati fatti alcuni progressi nell'offerta di soluzioni abitative e di servizi per gli studenti. Finora si è assistito ad una sequenza di indicazioni strategiche, pezzi di piani e programmi (di enti diversi a scale diverse), singole iniziative e progetti. Lo stesso vale per la sfera dell'abitare, in cui nonostante la crescente e consistente domanda, a Torino non è mai stata intrapresa un'azione pubblica progettuale e organica sul tema degli alloggi per studenti. E questo vale in particolare per gli alloggi a prezzi accessibili. Inoltre, le poche iniziative intraprese vanno a supporto della forma abitativa meno diffusa tra gli studenti fuori sede, mentre la gran parte di loro ricorre ad un mercato degli affitti in rapida evoluzione e quasi privo di regole¹. Come avrebbero osservato Bobbio e colleghi (2017), piuttosto che dire che Torino non ha una politica per gli alloggi studenteschi, sarebbe più corretto dire «che questa politica procede caso per caso senza un criterio definito» (Bobbio et al., 2017 :3).

Sembra quindi che le politiche siano il risultato di un tentativo di accompagnare e sostenere (piuttosto che regolare) azioni già in corso, intraprese dai privati for-profit o dalle università in partnership con questi ultimi; un processo in cui la popolazione studentesca a sua volta si trasforma, agli occhi degli attori del sistema universitario, da popolazione di giovani cittadini aventi diritto allo studio a schiera di potenziali clienti per costosi servizi abitativi.

6 | Conclusioni

Trattare la domanda di città della popolazione studentesca universitaria, e più in generale quella delle diverse popolazioni altamente mobili che sempre di più vivono temporaneamente le città, pone diverse sfide. In particolare, il rischio di guardare in maniera settoriale a questa domanda, perdendo di vista due aspetti chiave: (1) la varietà della composizione della popolazione studentesca e (2) le forme di interazione tra popolazione studentesca e la città. Nei fatti, il caso di Torino mostra come stiano già emergendo elementi di criticità in entrambe le dimensioni. Da un lato, attualmente le politiche sembrano andare nella direzione di trattare la popolazione studentesca come gruppo monolitico di classe benestante (mobile, transnazionale...), senza guardare agli aspetti di vulnerabilità che possono caratterizzare questa componente della *generation rent*. Dall'altro, nella promozione delle nuove funzioni universitarie ci si preoccupa poco degli impatti che queste hanno sugli equilibri sociali ed economici della città.

¹ I pochi dati raccolti da alcune ricerche sul ricorso a contratti a canone calmierato per studenti fanno sorgere forti dubbi su efficacia ed uso corretto di tale forma contrattuale (Cenere et al. 2022).

L'eccessiva dipendenza dal mercato e da soluzioni di partnership con privati per la realizzazione di nuove residenze universitarie, a Torino ed in Italia come altrove, non sta risolvendo l'urgente bisogno di abitare accessibile degli studenti; piuttosto sta contribuendo ad acuire conseguenze negative come la creazione di enclaves di abitare esclusivo per pochi, influenzando poco sulla riduzione delle barriere d'accesso ad un abitare adeguato ad un'ampia fetta della popolazione (Pillai et al., 2021).

Quasi un decennio fa, Laidley sottolineava già l'urgenza di guardare alle implicazioni che ha – sia per gli studenti che per la città – questo nuovo sistema di offerta di abitare:

«Private development is responding with off-campus accommodations, and more and more universities are entering into private agreements with these same developers to administer on-campus facilities. In the former case, this may threaten housing affordability in college towns and constrain the ability of established residents to compete on the market as rents rise and space is locked up for the use of undergraduates. In both cases, students are likely to pay more for housing, in a context of already ever-increasing college costs. These issues need to be articulated in a greater economic context (rather than viewed as the quotidian minutia of institutional planning), with a critical examination of the implications of turning what once were public goods into increasingly privatized commodities» (Laidley, 2014: 765).

In definitiva, la tendenza ad aprire agli operatori privati per rispondere alla domanda di abitare, così come quella delle università a stringere accordi con gli stessi operatori per la gestione di offerta on-campus, minaccia l'accessibilità economica dell'abitare, riduce la possibilità di altre popolazioni di accedere all'offerta di alloggi, porta gli studenti a spendere di più e, in ultima istanza, comporta una trasformazione dell'abitare studentesco da bene pubblico e di servizio a bene di consumo, privatizzato e per pochi. Nei fatti, nell'agire pubblico e degli attori del sistema universitario, si assiste ad un rischioso allontanamento dall'idea della residenza universitaria come infrastruttura sociale (Franz, Gruber 2022), che ha caratterizzato le fasi precedenti di sviluppo della città universitaria.

Riferimenti bibliografici

- Agostini I., Conti F. (2023), *Turismo di classe. Studentati di lusso e selezione sociale a Firenze*, Edizioni perUnaltracittà, Firenze.
- Bobbio L., Pomatto G., Ravazzi S. (2017), *Le politiche pubbliche. Problemi, soluzioni, incertezze, conflitti*, Mondadori Università.
- Campluss, Scenari Immobiliari (2019) *Secondo osservatorio sulle nuove forme di residenza per studenti, giovani e lavoratori*, Scenari Immobiliari, Milano.
- Cenere S., Mangione E., Santangelo M., Servillo L. (2023), “Setting up a University City. Geographies of Exclusion in North Turin”, *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*.
- Cenere S., Mangione E., Servillo L. (2022), *Torino da fuori. Studiare, abitare e vivere la città da fuorisede*, Quaderni Future Urban Legacy Lab, Politecnico di Torino.
- Dinisi A. (2022), “Country report for Italy”, In Vandromme T., Carette N., Vermeir D. (a cura di), *Student housing in Europe* (Studies in housing law; Vol. 4). Eleven International Publishing, pp. 205-229.
- Franz, Y., Gruber E. (2022), “The Changing Role of Student Housing as Social Infrastructure”, *Urban Planning*.
- Gainsforth S. (2023), “Emergenza affitti per gli studenti, il privato ci guadagna”, *Il Manifesto*, 9 maggio 2023.
- Laidley T. M. (2014), “The Privatization of College Housing: Poverty, Affordability, and the U.S. Public University”, *Housing Policy Debate*.
- Laudisa F., Musto, D. (2021), *Qual è la domanda abitativa degli studenti universitari in Piemonte?*, Contributo di ricerca 324/2021, Ires Piemonte.
- Mangione E. (2019), “Le politiche per la città universitaria: esiti e trasformazioni a Torino”, *Atti e Rassegna Tecnica della Società degli Ingegneri e degli Architetti in Torino*, 73(2), pp. 161-167.
- Pillai A. K., Vieta M. A., Sotomayor L. (2021), “University student housing as business proposition and entrepreneurial activity: The Canadian case”, *Housing Policy Debate*.
- Ramia G., Mitchell E., Morris A., Wilson S., Hastings C., Davies J. (2022), “Explaining Government Policy Inaction on International Student Housing in Australia: The Perspectives of Stakeholders”, *Higher Education Policy*.
- Sheller M., Urry J. (2016), “Mobilizing the new mobilities paradigm”, *Applied Mobilities*.

Come abiti?

Un'indagine nel patrimonio di edilizia residenziale pubblica a Napoli per comprendere i bisogni emergenti

Cristina Mattiucci

Università degli Studi di Napoli "Federico II"
DiARC – Dipartimento di Architettura
cristina.mattiucci@unina.it

Marina Volpe

Università degli Studi di Napoli "Federico II"
DiARC - Dipartimento di Architettura

Abstract

La questione della casa a Napoli è oggetto di una ampia agenda di ricerca che intercetta gli indirizzi dell'amministrazione pubblica, e gli strumenti più o meno sperimentali oggi impiegati nelle politiche abitative, nell'ambito di un contesto dove la costruzione di un quadro conoscitivo aggiornato resta uno strumento indispensabile, ma ancora molto lacunoso e di difficile composizione.

In questa prospettiva, il testo intende contribuire al dibattito presentando alcuni primi risultati di un'indagine sui parametri di definizione del disagio abitativo a Napoli, nella convinzione che la ricerca sul campo sia una risorsa indispensabile per aggiornare i termini della questione. Il lavoro costituisce la base per una proposta di integrazione di nuovi indicatori, in grado elaborare anche dati di tipo qualitativo utili per tracciare ed elaborare una politica della casa incrementale e attenta alle peculiarità dei territori.

Parole chiave: housing, welfare, social exclusion/integration

Introduzione

La questione abitativa, nelle sue varie declinazioni, rappresenta un tema aperto di riflessione sull'azione pubblica dell'urbanistica, tanto più peculiare nel contesto di transizione per come messo al centro di questa conferenza.

Nell'ambito di una questione sfaccettata e ampia, la comprensione dell'articolazione della domanda e dei bisogni della società contemporanea emerge sul campo come un nodo che riguarda sia l'efficacia dell'azione, che la postura con cui l'azione pubblica agisce per la riduzione delle diseguaglianze e il miglioramento sostanziale della qualità della vita urbana.

In questa prospettiva, il testo discute il tema presentando alcuni risultati di un'indagine sui parametri di definizione del disagio abitativo a Napoli, finalizzata alla definizione di indicatori più aggiornati per elaborarlo in piani e politiche, nella convinzione che la ricerca sul campo sia una risorsa indispensabile per aggiornare i termini della questione.

Comprendere la composizione di questo tipo di dati, in relazione alle modificazioni recenti dovute a fenomeni ed interferenze di scala locale e globale (Arbaci et alii. 2021), è infatti fondamentale sia per comprendere le nuove caratteristiche della questione e nella sua dimensione relazionale, sia per poter aggiornare l'orizzonte di azione delle politiche abitative, a partire da queste, affinché si adattino agli effettivi bisogni emergenti.

La questione della casa a Napoli è oggetto di una ampia agenda di ricerca che intercetta gli indirizzi dell'attuale amministrazione pubblica¹, e gli strumenti più o meno sperimentali che sono messi in campo, nell'ambito di un contesto dove la costruzione di un quadro conoscitivo aggiornato resta uno strumento indispensabile ma ancora molto lacunoso.

Il focus di ricerca ritrova una corrispondenza in un dibattito scientifico più ampio (con riferimento al solo caso italiano, tra gli altri: Bricocoli, 2017; Fregolent et alii, 2018; Filandri et alii, 2020) e ambisce a essere uno

¹ L'indagine sul campo è stata condotta da Marina Volpe, nell'ambito della redazione della sua tesi di laurea magistrale in Pianificazione Territoriale Urbanistica e Ambientale, sotto la guida scientifica di Cristina Mattiucci. Il lavoro è stato condotto a partire da un'indagine preliminare condivisa con l'Assessorato all'Urbanistica del Comune di Napoli, finalizzata a sperimentare ed elaborare il quadro di conoscenza per un piano abitativo per l'area Unesco della città di Napoli.

strumento utile a comprendere l'attuale configurazione della popolazione che abita l'edilizia residenziale pubblica, come dato complesso, essenziale per capire la sua evoluzione in riferimento alle nuove crisi economiche e demografiche (vd. Rapporto ISTAT 2022).

Nella sua specificazione di caso, l'indagine si concentra sul profilo di chi abita oggi l'edilizia pubblica del centro storico Unesco di Napoli e intende comprendere e rappresentare bisogni emergenti e condizioni del patrimonio.

Alcuni dati di contesto

Nel Centro Storico Unesco² della città di Napoli abitano oggi circa 350.000 abitanti.

Il Centro Storico Unesco è un contesto peculiare dal punto di vista della coesistenza di situazioni abitative molto differenziate (Laino, 2016; Dines e Mattiucci, 2022), dove si registra la compresenza di abitanti proprietari, di residenti in affitto in un patrimonio abitativo di differenti taglie e qualità, e di abitanti che a vario titolo vivono nel patrimonio ERP, di proprietà comunale o nelle case appartenenti ad enti religiosi. Un quadro che determina, di fatto, non solo la convivenza di modelli abitativi molto diversi, ma anche la compresenza di abitanti di diversa estrazione sociale ed economica, rappresentando così uno scenario di dinamiche che determinano (e rappresentano) da un lato la ricchezza di forme di prossimità che possono determinare processi di emancipazione e di *agency*, e dall'altro la polarizzazione di condizioni abitative dove sono evidenti forti criticità, sia in termini di fragilità di accesso al mercato della casa, sia in termini di criticità di condizioni materiali (Amaturo, 2004; Benassi, 2013; Benassi et alii. 2022).

Rispetto ai canali di accesso alla casa, gli anni Ottanta, ed il terremoto dell'Irpinia in particolare, segnano alcuni passaggi i cui effetti definiscono ancora in parte una situazione abitativa che può essere considerata relativamente stabile – nei suoi caratteri più e meno virtuosi – fino ad una decina di anni fa, quando l'inserimento della città in un mercato turistico a velocissimo impatto sul mercato immobiliare sta determinando dinamiche che influenzeranno inevitabilmente la costruzione di politiche della casa e la condizione di accesso alla stessa.

Il terremoto del 23 novembre 1980 è stato infatti un passaggio di svolta per la città, determinando di fatto una rottura della continuità abitativa che fino ad allora caratterizzava il centro storico. In seguito al sisma, infatti, data la condizione di insicurezza di alcune abitazioni ed allo stanziamento di fondi di emergenza – come la L. 22 dicembre 1980 n. 874, o la L. 14 maggio 1981 n.219 – che hanno determinato, come è noto, la costruzione di un numero consistente di nuovi vani di edilizia residenziale pubblica in aree periferiche della città, si assiste allo spostamento dal centro storico verso le nuove case di una parte significativa di abitanti.

In questa situazione, il patrimonio abitativo – in particolare quello di proprietà pubblica – diventa una nuova arena di elaborazione per i movimenti di lotta per la casa: se nella seconda metà degli anni '70 le occupazioni rispondevano a rivendicazioni dichiaratamente politiche, dopo il novembre '80 queste si confrontano con la nuova spingente emergenza abitativa, che interessa un panorama di abitanti che vivono diverse forme di precarietà fino alla più estrema indigenza di sfollati e senzatetto. Ma non solo. La condizione di emergenza diventa un catalizzatore degli interessi di soggetti molto diversi sulla questione della casa.

Dagli anni Ottanta, Napoli diventa infatti un'arena di coesistenza forzata di canali formali e informali di accesso alla casa, siano essi di tipo spontaneo, politico o legati alla criminalità organizzata. Nonostante il peso che le occupazioni abitative hanno assunto nell'ultimo secolo, il reale numero delle stesse nel Centro Storico Unesco UNESCO è un dato che resta di difficile reperibilità a causa di mancati rilievi e intrinseca natura sommersa del fenomeno, ma può essere assunto come un primo indicatore della permanenza di una condizione di disagio ed indigenza. Un indicatore, questo, che trova corrispondenza nella scelta della Regione Campania di emanare negli ultimi decenni molteplici atti di sanatoria – di cui l'ultimo aggiornato alla data del 22 febbraio 2022 - da un lato per regolarizzare e far emergere i soggetti in stato di occupazione abitativa, dall'altro di redistribuire il patrimonio occupato in caso di mancato effettivo stato di necessità degli occupanti.³

Nel frattempo, negli ultimi anni, in conseguenza della crescita esponenziale del numero degli appartamenti disponibili per contratti di affitto a breve termine legata al *touristification turn* (Esposito, 2023) che ha investito l'economia (e la vita quotidiana) cittadina, anche il mercato immobiliare privato ha determinato condizioni di

² La restituzione dei dati di contesto utili alla presentazione del caso di studio e necessari a costituire una base per l'indagine è stata essa stessa esito di un processo di indagine incrementale, a partire dalla ricognizione di ricerche precedenti, dalla interpretazione di dati statistici e dalla raccolta di informazioni attraverso interviste ed incontri con testimoni privilegiati (Volpe, 2023).

³ Si riporta dal sito della Regione Campania, in data 3 maggio 2023: "Considerate le necessità avanzate da alcune amministrazioni comunali, in primis dal Comune di Napoli, si è deciso di lavorare per una riapertura dei termini (scaduti il 26 luglio scorso) con una legge ad hoc da portare in Giunta e poi sottoporre all'esame del Consiglio regionale."

esclusione per gruppi sociali, altrimenti in grado di sostenere un affitto, costituendo di fatto un ulteriore dato di aggiornamento della questione e dei parametri che definiscono oggi il disagio abitativo.

Indagare i bisogni emergenti per indirizzare le politiche abitative: una proposta di indicatore

In questo contesto, identificare i bisogni emergenti su cui tarare le politiche abitative e per verificare l'attualità e/o l'aggiornamento delle condizioni di disagio abitativo a cui primariamente, auspicabilmente, queste dovrebbero rispondere, apre un campo di ricerca sperimentale, di cui presentiamo qui di seguito alcuni primi risultati.

In particolare, si ricostruisce qui il processo di elaborazione di un indicatore complesso per comprendere il disagio abitativo, attraverso l'indagine dei vecchi e nuovi bisogni.

Il lavoro muove dall'analisi di alcuni documenti che hanno già elaborato criteri ed indicatori per seguire ed implementare una direzione di indagine delle condizioni di fragilità socio-economiche, selezionando ed interpolando quelli che sono risultati i più utili ai fini della ricerca.

Nello specifico, sono stati analizzati: la proposta del Comune di Napoli circa gli indicatori di fragilità, il Rapporto ISTAT 2022 e il sondaggio "Quanto reddito per una casa", a cura di Tortuga e Area Proxima.

Il primo documento, elaborato dall'Assessorato all'Urbanistica del Comune di Napoli, propone l'integrazione di alcuni indicatori di fragilità nella valutazione complessiva del profilo di richiedente accesso agli alloggi ERP, sulla base di tre ambiti di indagine: fragilità sociale, fragilità economica e fragilità abitativa. Il Rapporto ISTAT 2022, sebbene costituisca uno strumento di misurazione quantitativa su un livello territoriale molto vasto, permette di elaborare alcune riflessioni a partire dalla lettura della sua impostazione corrente, oltre a essere di fatto uno strumento ineludibile per la comprensione degli indicatori base utilizzati in ambito istituzionale per la descrizione del contesto socio-economico a livello nazionale ed è utile per alcuni aggiornamenti di profilo.

In particolare, il capitolo 3 "Famiglie, stranieri e nuovi cittadini" riporta uno storico dei dati in riferimento alla composizione dei singoli nuclei familiari, alla presenza di soggetti fragili quali anziani o grandi anziani, alla riduzione delle nascite e all'aumento di famiglie straniere: dal quadro attuale emerge una rapida variazione di conformazione rispetto agli anni passati e delle caratteristiche di tali categorie, che vira verso un modello familiare sempre più frammentato e bisognoso di servizi socio-assistenziali per il mantenimento di standard minimi di qualità della vita. Se si integra questo contenuto con il capitolo 4 dello stesso rapporto - "Le diverse forme della disuguaglianza" - emerge la connessione tra precarietà occupazionale e condizioni di precarizzazione dello stato civile, che contribuisce all'aumento della fascia di popolazione in situazioni di fragilità e/o povertà assoluta. Entrambi i dati sono stati estratti come indirizzi di approfondimento per la ricerca.

Dopo una ricognizione aperta su alcune altre sperimentazioni, sono state estratte alcune indicazioni dal sondaggio "Quanto reddito per una casa"⁴, che propone l'introduzione di un *Housing Affordability Index*, che elabora su scala comunale quello già elaborato negli Stati Uniti su scala nazionale. L'indice calcola il rapporto tra il costo annuale dell'acquisto della casa attraverso un mutuo e il reddito disponibile familiare, entrambi riferiti al livello medio comunale. Il calcolo varia quindi di un solo fattore, che tuttavia permette di comprendere meglio di una dimensione nazionale o regionale sia l'andamento del mercato sia la possibilità da parte dei cittadini di accedervi. L'analisi mostra che, facendo riferimento al valore soglia simbolico critico per l'accesso all'abitazione pari al 30%, Napoli fa rilevare un indice che si attesta circa attorno al 60%, soprattutto nelle aree del centro storico e della zona residenziale di Posillipo. Questo indicatore permette di comprendere meglio il disallineamento attuale tra l'effettivo potere d'acquisto medio e la possibilità di accesso alla casa (Pratschke, 2007).

Di conseguenza, è stato elaborato, per il caso di studio, un questionario specifico, integrando alcuni elementi tratti dall'indagine ISTAT "Aspetti della Vita Quotidiana".

Il questionario è diviso in 7 criteri tematici, ciascuno riguardante un preciso aspetto dell'abitare nella sua più ampia accezione: 1) il profilo dell'abitante - composizione del dato di base; 2) traiettorie abitative - comprendere la condizione passata e attuale degli abitanti, provando a ricostruirne le condizioni abitative fisiche e non, le dinamiche intrinseche al sistema casa; 3) composizione familiare - questa sezione cerca di trasporre in quesiti gli indicatori inerenti all'incidenza della composizione dei nuclei familiari sulle criticità socio-economiche dei soggetti intervistati; 4) reti sociali - strettamente connesso alla sezione "composizione familiare", il tema delle reti sociali permette di conoscere dati relativi al sistema di tutela che circonda o meno l'abitante e contribuiscono ad alleviare il carico di problematiche socio-economiche, partendo da reti familiari per arrivare ad associazioni di quartiere; 5) servizi pubblici - tracciare la presenza o assenza sul territorio di servizi base necessari all'abitare di qualità; 6) situazione socio-economica - il tema in questione indaga più nel

⁴ Una sintesi online: <https://www.tortuga-econ.it/2022/09/13/quanto-reddito-per-una-casa/> (url consultato il 20.09.2023)

dettaglio le caratteristiche del soggetto intervistato più strettamente legate all'ambito economico e lavorativo; 7) fragilità sociali – quest'ultima sezione dà spazio all'individuazione di problematiche relative a fragilità sanitarie, personali e/o di genere, connesse anche all'eventuale presa in carico dei soggetti di parenti vicini con disabilità o difficoltà sanitarie gravi.

Note dal campo e prospettive

Il questionario è stato dunque provato sul campo. Le modalità di somministrazione sono state due: la prima pensata in formato cartaceo, da far compilare al momento ai soggetti incontrati sul campo; la seconda tramite compilazione informatica, attraverso la scansione di un apposito QR code posizionato su una cartolina 10x15, da inserire all'interno di tutte le cassette postali appartenenti agli edifici di proprietà pubblica presenti nel Centro Storico Unesco. Gli indirizzi visitati durante il campo di ricerca sono stati 136 per il quartiere Montecalvario, 68 per il quartiere Avvocata, 96 per il quartiere Stella, per un totale di circa 300 indirizzi.

In parallelo, mentre si registrava una notevole difficoltà a collezionare le risposte, sono state condotte alcune interviste semiaperte dirette, con la stessa traccia, nell'auspicio di approfondire in parallelo le possibilità di poter integrare i dati quantitativi con un'indagine più qualitativamente approfondita. In quest'ottica, il questionario è stato convertito in supporto di raccolta dati da utilizzare durante il confronto con agli abitanti in una doppia logica di validazione dei quesiti dello stesso e ausilio all'intervista. La corrispondenza dei principali temi messi in rilievo dai soggetti intervistati con i quesiti utilizzati per il questionario, ha permesso di procedere per una migliore efficacia dello stesso nella costruzione di un indicatore complesso.

Nella prassi, la ricerca ha prodotto un primo materiale che, sebbene quantitativamente risulti ancora poco consistente, ha permesso l'affinamento dello strumento e quindi una prima validazione dello stesso.

In ogni caso, la conduzione della ricerca ha consentito la discussione di alcuni temi che sono fondamentali per l'efficacia della ricerca. La difficoltà di accesso al campo, dovuta alla riluttanza degli abitanti nel rispondere all'indagine, ci consegna un duplice dato: da un lato mette in luce una chiara mancanza di fiducia e riconoscimento del ruolo dell'autorità pubblica, dall'altro ci porta a comprendere meglio la popolazione che abita oggi il centro storico. È possibile infatti affermare, tramite l'osservazione del campo, che la gran parte della popolazione residente nel centro storico all'interno di edifici di proprietà comunale o ERP presenta condizioni abitative di natura precaria, al limite dell'informale e/o illegale, che spesso seguono una logica analoga a quello che viene definito come "nomotropismo" (Conte, 2000). Questo fattore determina una conseguente condizione di esposizione a rischi di diversa natura (disagi fisici dovuti alla condizione della casa, possibilità di sgombero da parte delle autorità pubbliche o minacce da parte di terzi) tali da generare una estrema vulnerabilità da un lato, ed una logica diffidenza nei confronti del prossimo, dall'altro, nonché una generale sfiducia nelle istituzioni.

La ricerca è stata animata dalla convinzione che l'accesso alla casa e all'abitare, oltre a costituire un diritto riconosciuto e reclamato in varie sedi, sia una condizione di base per l'emancipazione dei soggetti che ad oggi necessitano di tutele economiche e sociali (Tosi, 2017). Allo stesso tempo, la garanzia di tale accesso, nelle condizioni in cui oggi opera l'azione pubblica in Italia, deve misurarsi con la condizione del patrimonio pubblico effettivamente disponibile e con le condizioni materiali di quello eventualmente implementabile, nonché con attori privati che a diverse scale operano e possono operare sul patrimonio abitativo, elaborando di volta in volta i margini entro i quali negoziare la garanzia pubblica di questo accesso. A questo fine, la conoscenza situata resta uno strumento indispensabile per sostanziare l'azione pubblica ed elaborare modelli sempre meno generici ed astratti.

In questa prospettiva, l'indagine di campo ha rivelato i nodi critici della stessa costruzione della conoscenza situata, che necessita di un tempo lungo soprattutto per l'introduzione in reti più e meno formali, che manifestano diffidenza verso ogni tentativo di regolarizzazione, ovvero verso qualsiasi accesso per soggetti comunque identificati come istituzionali.

L'azione pubblica ha dunque necessità di manifestare le prospettive effettive della sua azione anche nella fase di costruzione della conoscenza e per elaborare un dato, senza il quale ogni politica abitativa continua a misurarsi con quadri teorici che difficilmente potrebbero garantire efficacia nella prassi.

Riferimenti bibliografici

Amaturo E. (2004), *Profili di povertà e politiche sociali a Napoli*, Liguori Editore, Napoli.

Arbaci S., Bricocoli M., & Salento A. (2021), "The value of the city. Rent extraction, right to housing and conflicts for the use of urban space", in *Partecipazione e Conflitto*, n. 14(2), pp. 774-787.

Benassi D. (2013), "Povertà urbana", in Vicari Haddock S. (a cura di), *Questioni urbane. Caratteri e problemi della città contemporanea*, Il Mulino, Bologna.

- Benassi D., Morlicchio E., Saraceno C. (2022), *La povertà in Italia. Soggetti, meccanismi, politiche*, Il Mulino, Bologna.
- Bricocoli M. (2017), “La casa come servizio? Temi e questioni dell’azione pubblica sotto osservazione”, in *Tracce urbane. Rivista italiana transdisciplinare di studi urbani*, 1(1).
- Conte A.G. (2000), “Nomotropismo: agire in funzione di regole”, *Sociologia del diritto*, pp. 7-33.
- Dines N. & Mattiucci C. (2022), “Constantly evoked but under-researched: the conundrum of vertical stratification in Naples”, in Maloutas T. and Karadimitriou N. (eds.), *Vertical Cities: Micro-segregation, Social Mix and Urban Housing Market*, pp 23-38, Edward Elgar Publishing.
- Esposito A. (2023), *Le case degli altri. La turistificazione del centro di Napoli e le politiche pubbliche al tempo di Airbnb*, Editpress, Roma.
- Fregolent L., Torri R. (2018), *L'Italia senza casa. Bisogni emergenti e politiche per l'abitare*, Franco Angeli, Milano.
- Laino G. (2016), “Il palazzo delle donne sole. Dinamiche urbane in un condominio napoletano”, in *Territorio*, 78, pp. 7-25.
- Pratschke J. (2007), “L’articolazione territoriale dello svantaggio sociale in Italia: una nuova misura multidimensionale per piccole aree geografiche”, in Brandolini A., Saraceno C. (a cura di), *Povertà e benessere. Una geografia delle disuguaglianze in Italia*, pp. 113-136, Il Mulino, Bologna.
- Tosi A. (2017), *Le case dei poveri. È ancora possibile pensare un welfare abitativo?*, Mimesis Edizioni, Milano.
- Volpe M. (2023), *Abitare a Napoli. Un’indagine sul patrimonio e i bisogni emergenti*, tesi di LM in Pianificazione Territoriale Urbanistica e Paesaggistico-Ambientale, Università degli Studi di Napoli “Federico II”.

Enclave Tor Bella Monaca.

Spunti per nuovi approcci di cambiamento nelle periferie

Rinaldo Petracca

Università degli Studi Roma Tre
Dipartimento di Architettura - Progettazione Urbana
rinpetracca@gmail.com

Flavia Rizzuto

Università degli Studi Roma Tre
Dipartimento di Architettura - Progettazione Urbana
rizzuto.flavia@gmail.com

Francesco Montillo

Università di Roma La Sapienza
DICEA - Dipartimento di Ingegneria Civile, Edile e Ambientale
francesco.montillo@uniroma1.it

Abstract

Si può identificare la transizione, nell'ambito della ricerca, come la capacità di elaborare strategie e politiche territoriali che possano favorire la coesione sociale e, contestualmente, il contenimento dei fenomeni che generano disuguaglianze ed esclusione nelle periferie. Al centro del dibattito sulla rigenerazione delle aree periferiche di tutta Italia vi sono spesso i quartieri figli dell'urbanistica degli anni '60, in particolare i Piani di Edilizia Economica e Popolare (PEEP) e i Piani di Zona (PdZ). Tor Bella Monaca (TBM), tra i piani previsti dal primo PEEP, fu il più grande di Roma, sia come estensione che per capacità insediativa. Negli intenti progettuali, l'abbondante dotazione di spazi destinati a standard (frutto della compensazione per la grave carenza di servizi e infrastrutture nelle borgate autocostituite limitrofe) avrebbe reso l'insediamento autonomo. Il sovradimensionamento di queste aree ha però generato spazi estranianti, ostili e di difficile gestione, amplificando la frattura già marcata tra TBM e il resto della città. Questa configurazione urbana ha contribuito, assieme a notevoli problematiche di carattere sociale, alla definizione di una forma di esclusione diffusa presente ancora oggi, che verrà qui definita attraverso il modello spaziale e concettuale dell'enclave. Attraverso la lettura dei margini e degli elementi che lo compongono si vogliono mostrare i luoghi destinati ad essere il fulcro dell'azione progettuale, che necessitano di essere plasmati allo scopo di rompere l'esclusione spaziale e sociale.

Parole chiave: public spaces, spatial planning, social exclusion/integration

1 | Genesi di Tor Bella Monaca

Per comprendere l'esclusione a TBM bisogna anzitutto approfondire la sua storia degli ultimi decenni e capire quanto alcune scelte abbiano contribuito a costruire la marginalità diffusa nel quartiere. Molti dei problemi delle periferie italiane ed europee hanno qui trovato il sedime adeguato per concentrarsi e svilupparsi. Le scelte politiche comprese nell'arco di più di cinquant'anni hanno prodotto un sostrato su cui è possibile riconoscere un sistema urbano che oggi si rivela assai rigido. Il PdZ 22 di TBM risale al 1964, l'anno in cui venne approvato il primo PEEP a Roma. Originariamente fu previsto l'insediamento di circa 33.000 abitanti su di una superficie di 374 ettari; la Variante Generale del 1980 ridimensionò il Piano del 24%, alla popolazione di 25.000 abitanti. Questo PdZ, sia per estensione che per capacità insediativa, fu il maggiore tra quelli del primo PEEP. In quel periodo la pianificazione rientrava nell'ambito dello sviluppo della "città per parti finite" (Cellamare, Montillo, 2020: 99), che prevedeva la realizzazione di quartieri totalmente autosufficienti rispetto alle porzioni di città circostanti, che spesso erano costituite per la quasi totalità da edilizia informale. A Roma si arrivò a ipotizzare una crescita demografica eccezionale, arrivando a prevedere 5 milioni di abitanti entro pochi decenni. Questa ipotetica crescita riformò attraverso i PdZ il sistema delle periferie della capitale, in modo da coinvolgere la città intera, anche dal punto di vista politico. Ciò fu rilevante anche per il fatto che a tale crescita sarebbe dovuto corrispondere un impianto infrastrutturale di notevoli dimensioni, che molte volte fatica ancora ad essere assorbito dalla città. Situato a circa 15 km dal centro di Roma il PdZ 22 di TBM si colloca a ridosso di un'ampia area agricola – la Tenuta

Vaselli–, che lo cinge parzialmente, ed è percorso da una spessa arteria viaria a scorrimento veloce, Via di Tor Bella Monaca, che lo attraversa interamente e che venne pianificata, come uno degli elementi più importanti del quartiere. Dal punto di vista della composizione architettonica e dell'impostazione urbana il riferimento maggiore di TBM è sicuramente quello dei *Grands Ensembles* francesi degli anni '60. L'ampia varietà tipologica e compositiva è suggerita attraverso la ricca mescolanza di tipologie residenziali, che vanno dalle torri di quindici piani, fino alle case a schiera unifamiliari su due livelli. Il progetto venne elaborato in maniera unitaria e realizzato rapidamente, attraverso il coinvolgimento di circa 60 progettisti. La velocità e l'efficienza con cui venne realizzato è confermata dal fatto che nel 1983, un anno dopo l'inizio dei lavori, i primi alloggi erano pronti per la consegna. A TBM le urbanizzazioni, in particolare le primarie, sono state completate in tempi compatibili a quelli delle residenze, a differenza della maggior parte degli altri PdZ, in cui è totalmente mancato un coordinamento con gli interventi comunali operanti all'esterno dei Piani (Buffa, 1988). Oltre a fornire il territorio di attrezzature pubbliche, verde e standard urbanistici per compensare le carenze nelle borgate abusive circostanti, il PdZ conteneva elementi progettuali innovativi in relazione alle tendenze architettoniche del periodo: era privo di barriere architettoniche e poteva vantare 3 chilometri di pista ciclabile, realizzati sul bordo tra l'abitato e la Tenuta Vaselli (Cellamare, Montillo, 2020: 116). Per quanto riguarda le assegnazioni degli appartamenti e la relativa composizione dei nuclei familiari, dei circa 3.500 alloggi realizzati in regime di edilizia sovvenzionata, il 41,8% fu destinato a famiglie che avevano subito sfratti esecutivi, il 29,2% a indigenti economici, il 12,4% a famiglie di nuova formazione, il 7,7% a chi manifestava situazioni abitative fortemente disagiate o precedenti occupazioni abusive consolidate, il 4,5% a nuclei familiari costituiti prevalentemente da persone anziane e un altro 4,4% a nuclei familiari di persone portatrici di handicap (Cellamare, Montillo, 2020: 116). Si capisce come le condizioni sociali di partenza degli abitanti di TBM fossero critiche. All'assegnazione degli alloggi non seguirono infatti quelle politiche inclusive per i soggetti socialmente più deboli che oggi sappiamo essere fondamentali nello sviluppo della città. Fu questo, in larga parte, la causa del degrado e dello stigma che affligge tuttora il quartiere –a TBM, tra gli inquilini degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, il 40% si trova in condizioni di povertà assoluta–. In sintesi sebbene TBM fu un esperimento coraggioso, in cui vennero convogliati ispirati intenti sociali, il quartiere rimane –almeno in larga parte– la materializzazione di una visione utopica che, per ragioni legate non solo a questioni architettoniche e urbane, non del tutto concretizzata.

2 | Frammentazione, arcipelaghi e enclave: condizioni spaziali della città contemporanea

Per accostarsi alle problematiche specifiche di TBM e del territorio limitrofo, è necessario soffermarsi brevemente su alcune tematiche del mondo urbano contemporaneo; anzitutto la descrizione di alcuni principi teorici di base, al fine di poter comprendere le analisi degli elementi fisici che contribuiscono a creare marginalità. La città contemporanea è divenuta infatti il terreno su cui si confrontano differenze religiose, culturali, linguistiche, etniche; è il crogiolo della moltitudine e delle minoranze. Per ciascuna minoranza e stile di vita troviamo molteplici abitudini, tratti culturali, livelli di istruzione e reddito, caratteristiche di forte diversificazione umana. Sebbene viviamo in una profonda moltitudine culturale e sociale, spesso «i saperi tendono a rinchiudersi attraverso complicati processi di esclusione-inclusione, entro propri “villaggi”, *enclaves* o “fortezze”» (Secchi, 2000: 78). «Gran parte dell'eterogeneità e della frammentazione spaziale della città contemporanea trova le proprie radici in successivi movimenti di rottura dei sistemi di solidarietà e nel corrispondente emergere di sistemi di intolleranza» (Secchi, 2013). Non riuscendo più a produrre valori di condivisione che tendono ad aggregare, la condizione che spesso contraddistingue la città contemporanea è la frammentazione. Tale condizione risulta trasversale rispetto sia allo sviluppo fisico della città che alle reti umane e sociali che ne costituiscono uno degli apparati vitali. In altre parole, nella città contemporanea è frequente che lo sfibrarsi dello spazio fisico si accompagni al disciogliersi del senso di comunità, che perde quindi la capacità di coesione attraverso gli elementi che la cultura del Novecento aveva costruito a tale scopo –come appunto i PdZ e tutti i loro apparati come infrastruttura e dotazioni pubbliche–. Un modello concettuale che ci aiuta a comprendere il tema è quello dell'arcipelago. Nel pensiero filosofico degli ultimi decenni, l'arcipelago è un territorio composto da isole, divise da un mare che può fare da ponte e metterle quindi in comunicazione. La frammentazione che costituisce le isole può essere intesa come una possibilità per l'arcipelago di connettersi, quindi in senso virtualmente positivo. Il modello dell'arcipelago si incarna in quello del mondo europeo, antico e moderno, legato e connesso dalle rotte del Mar Mediterraneo. Ma l'intelligenza dell'arcipelago come può unire, allo stesso modo può separare: «La verità del Mare si manifesterà allora là dove esso è il luogo della relazione, del dialogo, del confronto fra le molteplici isole che lo abitano: tutte dal mare distinte e tutte dal mare intrecciate; tutte dal mare nutrite e tutte dal mare arrischiate» (Cacciari, 1997). Pertanto le singole isole che

lo compongono non necessariamente tenderanno a formare un arcipelago interconnesso: potrebbero infatti configurarsi come una serie di «isole idiote, incapaci di ricercarsi e di richiamarsi, in parti che nulla hanno da spartire tra loro» (Cacciari, 1997). In questo contesto solo la connessione è l'elemento che rende possibile e necessario l'arcipelago, mentre è la disconnessione che produce l'enclave. Il mondo della modernità, liscio ed uniforme, strutturato attraverso la connessione, produce gli arcipelaghi. Il vuoto, il campo, il luogo dell'eccezione, strutturato attraverso la disconnessione e i sistemi di intolleranza, produce gli enclave (Petti, 2008: 23). Attraverso questo tipo di relazione verranno approfonditi gli elementi urbani nello scritto.

3 | La figura dell'enclave

In questo capitolo si renderà visibile la figura che descrive la marginalità fisica a TBM. L'analisi è stata condotta attraverso l'indagine spaziale del territorio, che descrive gli spazi secondo criteri di accessibilità, tipo di utilizzo e gerarchia. Ci si è chiesto quali siano gli elementi della città che contribuiscono a frammentare e separare lo spazio a TBM. Da questo interrogativo lo studio di questi dispositivi ha preso avvio e ha condotto ad accostare l'analisi spaziale del quartiere alla figura dell'enclave; questi dispositivi sono stati poi sintetizzati graficamente (Figura 1).

3.1 | Dispositivi locali: spazi di distanziamento

Queste superfici possiedono la caratteristica di allontanare gli elementi posti alle loro estremità. Sebbene in molti casi possono anche essere spazi vissuti e utilizzati, essi hanno la propensione a diventare spazi del degrado e dell'abbandono. Gli spazi di distanziamento a TBM sono spesso quelli che avrebbero dovuto ricucire il neo-quartiere con le borgate autocostituite e che invece sono diventati i luoghi prediletti per molte attività legate al narcotraffico, dallo spaccio al consumo. Qui il presidio dello spazio (Cellamare, 2020: 59) è totale e ovunque si vada si è sempre sotto il controllo visivo di qualcuno. Spesso questi spazi sono molto ampi, privi di una funzione che li integri con il contesto circostante, nella maggior parte dei casi sono privi di adeguata accessibilità, comfort e senso di sicurezza.

3.2 | Dispositivi locali: dislivelli

Vengono definiti dislivelli quegli spazi in cui vi sono percepibili differenze di quota tra due superfici adiacenti. I dislivelli non vengono intesi esclusivamente come elementi che ostacolano il transito tra spazi adiacenti; questi infatti possono anche sottolineare, attraverso la suddetta differenza di quota, delle gerarchie percettive e visive tra due elementi posti a quote differenti, senza però impedire il passaggio –ad esempio un pendio accessibile–.

3.3 | Dispositivi locali: barriere verticali

Si identificano con questo termine tutti gli elementi che frazionano spazio nel senso orizzontale, che impediscono il transito tra due luoghi adiacenti. Questi elementi dividono lo spazio in base alla loro estensione nel senso verticale e spesso oscurano la visuale dello spazio che recingono. Muri, recinzioni, cancelli, barriere, ma anche canali e fossi: questi elementi vengono qui considerati esclusivamente per la loro capacità di dividere lo spazio secondo un andamento lineare, senza distinguerli per le altre caratterizzazioni fisiche.

3.4 | Dispositivi locali: spazi respingenti

Queste superfici sono un elemento frequente dei dispositivi dell'infrastruttura viaria, specie se consideriamo arterie di notevoli dimensioni come Via di Tor Bella Monaca. Non solo il traffico ad alto scorrimento crea degli spazi respingenti, ma anche il loro impiego quasi esclusivo da parte dei veicoli motorizzati allontana gli utenti dagli spazi conformati a tale utilizzo. Il funzionamento di questi elementi tende ad assomigliare, lungo i bordi, ad una barriera verticale che possiede però un'estensione spaziale a volte anche molto considerevole.

4 | Alterare la figura

Dopo aver definito la conformazione fisica della marginalità a TBM, quello che si vuole suggerire non è un progetto, bensì una riflessione sulla metodologia di intervento in un quartiere in cui si manifestano segni di notevole fragilità sociale e urbana. Piuttosto che fornire delle soluzioni spaziali ai problemi della marginalità, questo lavoro vuole essere uno strumento di indagine sulle caratteristiche peculiari degli spazi escludenti del quartiere. Si ritiene che misurare e descrivere gli aspetti spaziali in relazione alla separazione che producono i dispositivi urbani significa integrare consapevolmente nel processo progettuale i fenomeni di inclusione-esclusione che sono diventati di fondamentale importanza per lo sviluppo della città. Il senso di analizzare,

piuttosto che ideare delle nuove soluzioni spaziali o delle nuove politiche urbane, non risiede nel fatto che TBM, come molti altri quartieri similari, non abbia bisogno di progetti e pianificazione, anzi: il quartiere necessita ancora di enormi energie progettuali, visto che le problematiche più gravi –che, come abbiamo visto, non si riferiscono solo agli aspetti urbani ma anche a forti disagi sociali–, sono ancora ben lontane dall’essere risolte. Tale impegno nella trasformazione di una condizione urbana fortemente marginalizzata ha però bisogno di caratterizzarsi entro un orizzonte ben più ampio del singolo quartiere; richiede un forte e duraturo impegno nell’inclusione di questa porzione di città nella rete più vasta della metropoli. Serve quindi trovare gli strumenti necessari a far interagire la progettualità locale con quella su vasta scala. I progetti top-down –PNRR per Tor Bella Monaca-Tor Vergata e il progetto per il Giubileo 2025– e gli interventi puntuali bottom-up –progetti della rete associazionistica e della Fondazione Paolo Bulgari– possono essere un’occasione significativa per agire sul territorio, ma solo se capaci di interagire tra loro e se contestualizzati nella capacità complessiva di rompere l’isolamento spaziale e permettere a TBM di uscire dalla marginalità descritta dall’enclave. Le problematiche urbane si intensificano inevitabilmente nei quartieri di edilizia residenziale pubblica, spesso aree di concentrazione del disagio sociale per legge (Cellamare, 2020: 12). Accostando a TBM la logica che dà forma all’enclave, si evince che il modello alla base della realizzazione del quartiere, attraverso i principi che hanno guidato le scelte progettuali dell’amministrazione comunale del tempo nella realizzazione dell’intervento urbanistico, può essere letto come un «campo» (Petti, 2008: 20-21). Ovvero: un enorme dispositivo di esclusione sociale, strutturato in maniera involontaria dall’amministrazione –che aveva intenti diametralmente opposti– ma che, nel corso del tempo, si è dimostrato molto efficace nel delineare il confine tra il nuovo abitato e il tessuto urbano preesistente, amplificando le tensioni tra gli abitanti dei differenti quartieri. Tutto ciò non viene inteso allo scopo di stigmatizzare ulteriormente TBM, ma piuttosto allo scopo di definire un modello di riferimento nelle analisi degli ambiti urbani periferici. Tenendo in considerazione ciò, è fondamentale che i progetti siano costruiti entro una visione capace di accogliere e inglobare trasformazioni urbane ampie e ben ramificate nella città contemporanea, non solo dal punto di vista strettamente edilizio ma soprattutto nella tessitura di una rete urbana solida, che sia capace di condensare e sintetizzare gli aspetti della mobilità, ambientali, culturali, attinenti all’istruzione e all’abitare. La frammentazione nei territori periferici è una condizione ormai diffusa in molti luoghi della città contemporanea: la marginalità non fa più soltanto parte di alcuni tessuti edilizi periurbani. Molti quartieri periferici delle metropoli possiedono condizioni simili a quelle di TBM, soprattutto per aver vissuto analoghe vicissitudini –massicce quantità di edilizia residenziale pubblica, concentrazione del disagio sociale, carenza o disfunzioni dei servizi pubblici di quartiere, forte degrado e abbandono degli spazi aperti, condizione perenne di emergenza abitativa–. Oggi le periferie, pur con i loro problemi di marginalità diffusa (Cellamare, Montillo, 2020: 316), sono da tempo una grande risorsa per la città; devono quindi essere coinvolte in primo piano nelle trasformazioni che riguardano la città intera. Molti dei problemi che riguardano la marginalità nella città non dipendono soltanto dall’urbanistica e dal degrado edilizio, né si risolvono agendo solamente attraverso questi parametri, o perpetuando uno stato di emergenza abitativa, come è accaduto per molti decenni. “Alterare” la figura dell’enclave a TBM significa modificare una serie di relazioni connesse ai luoghi esplorati, al fine di riuscire a trovare gli spazi appropriati dell’azione progettuale e la dimensione specifica di questa azione, che sia quella del quartiere o del territorio, in relazione alla complessità e alla moltitudine della città contemporanea.

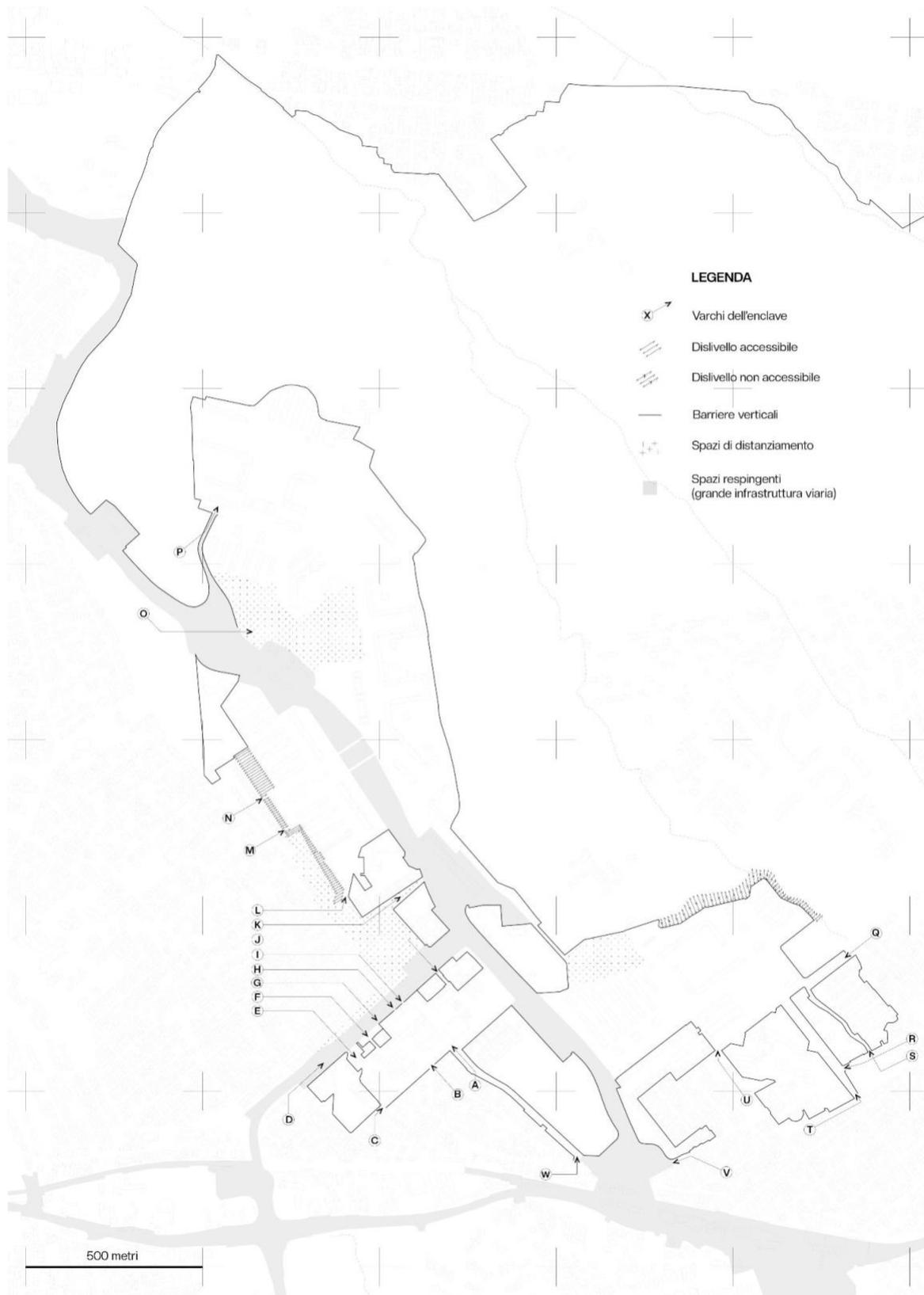


Figura 1 | La figura dell'enclave a TBM, descritta dai suoi dispositivi di esclusione e dai punti di accesso.
 Fonte: elaborazione grafica dell'autore Rinaldo Petracca.

Riferimenti bibliografici

- Buffa L., Maroni C., Montenero A., Picciotto M., Visentini P. (1988), *L'attuazione dei piani di edilizia residenziale pubblica*, Officina Edizioni, Roma.
- Cacciari M. (1997), *L'arcipelago*, Adelphi, Milano.
- Calzolaretti M., Mandolesi D. (a cura di, 2014), *Rigenerare Tor Bella Monaca*, Quodlibet, Macerata.
- Cellamare C. (2020), *Abitare le periferie*, Bordeaux Edizioni, Roma.
- Cellamare C., Montillo F. (2020), *Periferia. Abitare a Tor Bella Monaca*, Donzelli, Roma.
- Clementi A., Perego F. (a cura di, 1983), *La metropoli spontanea. Il caso di Roma*, Dedalo, Bari.
- Petti A. (2008), *Arcipelaghi e enclave. Architettura dell'ordinamento spaziale contemporaneo*, Mondadori, Milano.
- Secchi B. (2000), *Prima lezione di urbanistica*, Laterza, Roma-Bari.
- Secchi B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Roma-Bari.

Abitare il territorio.

Per una filiera dell'abitare sociale in Valdera: un processo di ricerca – azione per l'innovazione delle politiche abitative

Maddalena Rossi

Università degli Studi di Firenze
DIDA - Dipartimento di Architettura
maddalena.rossi@unifi.it

Giulia Fiorentini

Università degli Studi di Firenze
DIDA - Dipartimento di Architettura
giulia.fiorentini12@gmail.com

Abstract

Il paper restituisce alcuni elementi significativi di una ricerca-azione sul tema delle politiche abitative condotta in Valdera, una subregione della Provincia di Pisa in Toscana. Il contesto indagato è quello di un processo partecipativo realizzato nel 2022 dal Dipartimento di Architettura dell'Università di Firenze per conto dell'Unione dei Comuni Valdera con il sostegno dell'Autorità regionale toscana per la garanzia e la promozione della partecipazione. Il processo è stato finalizzato alla co-progettazione di politiche pubbliche d'area vasta destinate alla gestione delle problematiche connesse all'abitare su un territorio di sette comuni. La dimensione territoriale del caso studio, sommata all'impianto scientifico su cui lo stesso si è posizionato, che ha assunto l'abitare nella sua accezione estensiva, e cioè come funzione complessa del vivere contemporaneo, ha determinato la necessità di rimettere al centro della ricerca le persone e il territorio per indagare e sperimentare nuovi strumenti di definizione del problema abitativo e di costruzione delle politiche ad esso dedicate. L'esperienza sul campo si è quindi articolata in due linee di azione differenti: una centrata sulla ricognizione dei bisogni abitativi dell'area e l'altra sull'analisi territoriale e spaziale della stessa, al fine di accompagnare la pubblica amministrazione in un percorso di co-progettazione di soluzioni abitative innovative co-progettate con le locali realtà del terzo settore. La ricerca ha permesso quindi di apportare il contributo delle scienze del territorio alla riflessione sull'accesso all'abitare, non solo per costruire le basi di una riorganizzazione complessiva degli indirizzi di *policy* e dei servizi pubblici socio-abitativi, ma anche per fornire strumenti di supporto a progettualità di sostegno all'abitare sul lungo periodo.

Parole chiave: urban policies, social housing, rigenerazione urbana

1 | Introduzione

La difficoltà a garantire l'accesso all'abitare a fasce di popolazione svantaggiate e meno abbienti si fa sempre più stringente a causa del combinato disposto di crisi economica e sociale che riversa nei territori problematiche ad alta complessità (Madden, Marcuse, 2020), lasciando sovente le amministrazioni locali a gestirne gli effetti in assenza di adeguati strumenti e in un regime di isolamento e dispersione dovuto alla mancanza di una solida politica abitativa a scala nazionale. In assenza di un'offerta abitativa adeguata agli attuali bisogni sociali, – e sempre più carente nella sua quota parte pubblica - si assiste, per contro, ad una stratificazione della domanda abitativa (pressione nelle aree urbane, spopolamento delle aree rurali e periferiche, instabilità dei *trend* del mercato immobiliare e dei redditi delle famiglie, atomizzazione della struttura familiare, aumento dei residenti di origine straniera, ecc.) che complica ulteriormente il quadro. Inoltre, se da un lato si assiste ad un aumento di nuclei in condizione di fragilità socioeconomica che difficilmente riescono ad accedere alla casa (Osservatorio Sociale Regionale 2021), dall'altro si prende atto della carenza di case disponibili a causa dell'inconsistenza del mercato degli affitti e della insufficiente disponibilità di edilizia residenziale pubblica (Gainsforth, 2022; Forum Diseguaglianze e Diversità, 2022). Tuttavia, la complessità che investe il tema dell'abitare richiede un'inversione di prospettiva tale da configurare spazi di sperimentazione di nuovi strumenti di *problem setting* e *problem solving*, capaci di mettere al centro persone e territorio, talvolta generando forme cooperative, con l'obiettivo ultimo di innovare le politiche abitative dei territori e/o di costruirne di nuove.

È all'interno di questo quadro che il saggio affronta il tema della co-progettazione di nuove politiche abitative mediante il contributo delle scienze del territorio, tentando di apportare una riflessione sull'accesso

all'abitare nella sua accezione estesa di *diritto alla città* (Lefebvre, 1970) mediante piste di lavoro che concentrano la loro attenzione al «territorio come *chance*» (Paba, 2014). Alla luce di ciò, ricostruisce i passaggi di una ricerca-azione nel contesto dell'Unione dei Comuni Valdera, in Provincia di Pisa, condotta nell'ambito di un processo di co-progettazione di un nuovo servizio di housing sociale alla scala intercomunale tra pubblica amministrazione e terzo settore. In ragione dell'apporto teorico, si sofferma sulla descrizione della metodologia applicata e della sperimentazione di strumenti per la progettazione e la gestione di nuove politiche abitative, in un'ottica ecosistemica e partecipata. Raccoglie infine alcune evidenze ragionando in prospettiva di una riorganizzazione complessiva delle politiche pubbliche dell'abitare, al fine di garantirne un più facile accesso per tutti.

2 | Sfide e necessità: abitare & territorio

Abitare *nelle città* è tornato ad essere un orizzonte complesso per una sempre più vasta parte della popolazione. Dopo una lunga stagione di politiche abitative fiscali che hanno incentivato la casa in proprietà e dopo il processo di alienazione del patrimonio che a partire dagli anni Novanta ha interessato il patrimonio immobiliare pubblico e privato, attualmente il problema della casa è tornato a porsi come un problema per fasce sempre più ampie della popolazione, tanto più dopo il crollo di livello planetario legato alla pandemia di Covid-19 (Bernardi et Al., 2021).

Ma anche *abitare la città* è tornato ad essere un orizzonte importante per la nostra esistenza. Spesso non basta avere una casa, non basta avere un riparo, per poter dire di abitare una città (Giusti, Paba, 1999). Abitare è infatti una funzione complessa, è una parola più complicata e impegnativa, che attraversa con un lavoro di scavo e riconnessione le diverse pelli che caratterizzano il corpo umano (epidermide, abito, casa, città, ambiente) (Paba, 2010).

Questo è ancor più evidente nei territori come quello oggetto di questo studio, caratterizzato da dinamiche insediative diffuse a bassa densità, in cui spesso la domanda abitativa per le fasce della popolazione a reddito medio-basso viene spesso soddisfatta da immobili posti in situazioni territoriali disperse e lontane dai luoghi di lavoro e dai servizi e caratterizzate da collegamenti pubblici praticamente inesistenti (Osservatorio Sociale Regionale 2021).

Ed è in quest'ottica che il lavoro di ricerca qui proposto posiziona le proprie riflessioni su un concetto esteso dell'abitare, che rimanda al più ampio concetto di felicità contestuale, che insiste cioè sulla relazione tra felicità e territorio e più in generale tra benessere e territorio (Paba, 2012) e lega la soddisfazione della domanda abitativa ad un concetto di felicità dinamica, proiettata in un che orizzonte di benessere collettivo che richiede una grande energia di trasformazione, di azioni diffuse e molecolari, in un intreccio tra ecologia sociale (rivoluzione ecologica degli stili di vita) e ecologia territoriale (*ibidem*).

In tale prospettiva occorre *ri-territorializzare* (Magnaghi, 2010) l'idea di casa e del diritto alla casa, immaginandoli all'interno di un processo di trasformazione profonda delle relazioni tra benessere e abitazione, intimamente collegati alle risorse contestuali. In tale prospettiva la risposta al problema abitativo non può essere che una risposta articolata, aperta, in grado di agire sulla molteplicità dei fattori che garantiscono il diritto all'abitare come funzione complessa. In questo gioco il territorio, nella sua costituzione spessa, profonda, nell'intreccio di componenti naturali e umane che lo costituisce, è una matrice fondamentale di possibilità e di opportunità: il territorio come chance plurale, complessa, come fabbrica di futuro durevole, come dispositivo insieme di conservazione e di trasformazione del patrimonio incorporato nel suolo e di risposta al problema dell'abitare territori felici (Paba, 2014).

3 | Per una filiera dell'abitare sociale in Valdera: ricerca-azione per le politiche abitative territoriali

Questa parte del saggio descrive metodi e risultati di una ricerca-azione svolta nell'ambito del progetto "Per una filiera dell'abitare sociale in Valdera"¹, un processo di *stakeholder engagement* e co-progettazione promosso dall'Unione Valdera², un'unione di sette comuni in Provincia di Pisa. Il processo è stato realizzato nel corso della seconda metà del 2022 ed ha avuto il sostegno dell'Autorità regionale per la Garanzia e la Promozione della Partecipazione, un organo istituito dalla L.R. 46/2013 per garantire il diritto dei cittadini alla partecipazione attiva all'elaborazione delle politiche pubbliche regionali e locali; la conduzione della ricerca-azione è stata invece affidata al Dipartimento di Architettura dell'Università di Firenze.

¹ Il progetto è consultabile alla pagina web dedicata sul portale Open Partecipa Toscana alla stanza di partecipazione "Per una filiera dell'abitare sociale in Valdera".

² I Comuni appartenenti all'Unione Valdera sono: Bientina, Buti, Calcinaia, Capannoli, Casciana Terme Lari, Palaia e Pontedera. L'Unione Valdera è stata costituita il 30 ottobre 2008 ed è al momento una delle più grandi a livello nazionale per dimensione demografica e la prima costituita nella Regione Toscana.

Il progetto ha avuto lo scopo di migliorare e ampliare lo spettro di azione delle politiche pubbliche abitative nel territorio di competenza dell'ente, ridisegnando un servizio pubblico di housing sociale, rivolto quindi ad utenti in condizioni di difficoltà e marginalità sociale, dal carattere ecosistemico e integrato, attraverso un processo di co-progettazione tra pubblica amministrazione e privato sociale, disciplinato dal Codice del Terzo Settore (art. 55 del D.Lgs 117/2017).

3.1 | Contesto territoriale

Il contesto della ricerca merita un approfondimento in ragione della sua scala di applicazione che è, appunto, quella intercomunale estesa in un'area vasta denominata Valdera.

Per Valdera si intende una subregione della provincia di Pisa che, date le sue caratteristiche morfologiche e socio-economiche, è suddivisibile in due macro-aree secondo un orientamento nord-sud. Quella settentrionale, geograficamente riconducibile al bacino del Valdarno Inferiore, rappresenta l'area più urbanizzata perché connessa alle principali infrastrutture di trasporto regionali e basata su un tessuto economico (manifatturiero, terziario, ricerca) capace di creare occasioni di lavoro e di attrarre popolazione, anche nella quota parte extra-europea. Quella collinare, posta a sud, presenta invece caratteristiche tipicamente rurali tanto da renderla un'area poco insediata e scarsamente accessibile ma con forti potenzialità legate al turismo e alle produzioni agro-alimentari.

Per tali ragioni, il territorio appare contraddistinto da una sorta di dicotomia urbano-rurale (Figura 1) la quale si riflette nel verificarsi di fenomeni socio-economici, talvolta in contrapposizione tra loro, come quelli che investono il tema dell'abitare. Nelle aree urbane si assiste all'intensificarsi di situazioni di disagio e fragilità sociale tipiche dei contesti metropolitani come la pressione abitativa nei centri storici da parte di popolazione temporanea e immigrata e la richiesta di alloggi per famiglie a basso reddito al quale non corrisponde un'adeguata offerta abitativa sul mercato. Al contempo, nell'area rurale del territorio le problematiche abitative sono di tutt'altra natura e riguardano invece il lento spopolamento dei borghi collinari e la difficoltà ad attrarre nuovi abitanti; in queste aree dove l'offerta abitativa è potenzialmente maggiore (case sfitte, immobili in abbandono, ecc.), risulta difficile indirizzare il flusso di popolazione che preme nei centri urbani a causa della scarsa accessibilità ai principali servizi nonché alla mancanza di una rete capillare del trasporto pubblico locale.

La messa a fuoco delle caratteristiche della Valdera, che in un chiave territorialista (Magnaghi, 2010) possono essere ascrivibili ad un territorio *in between* (Rossi, Zetti, 2018) che, sebbene ancorato all'ellisse urbana della Toscana centrale (Fanfani, Magnaghi 2010), risulta proiettato verso i tempi dei margini (Carrosio, 2019) tipici delle aree interne della regione, ha permesso di orientare il lavoro determinandone un fattore rilevante per la ricerca.



Figura 1 | L'immagine tenta di rappresentare il paesaggio dicotomico della Valdera in ragione delle caratteristiche descritte nel paragrafo soprastante. A destra: uno scorcio di Pontedera in un'area ex-industriale della Piaggio con inquadramento sugli edifici del quartiere della stazione; a sinistra: il un vicolo del borgo di Montefoscoli nel Comune di Palaia.

Fonte: rilievo fotografico a cura delle autrici.

3.2 | Metodologia: conoscere per pianificare

All'interno di questa cornice è stato condotto uno studio del territorio, articolato per fasi progressive, con lo scopo di ricostruire un quadro conoscitivo sul tema dell'abitare, sia di tipo qualitativo e che quantitativo. La prima linea d'azione ha fatto leva sul coinvolgimento del territorio, intercettando un insieme diversificato di stakeholder locali³ al fine di rilevare il bisogno abitativo esteso al territorio intercomunale, in termini di governance, problematiche e risorse potenziali. Gli esiti hanno permesso di impostare l'architettura del servizio di housing sociale dell'Unione Valdera, oggetto del processo di co-progettazione tra Unione e soggetti del Terzo Settore del territorio precedentemente accennato, e di delineare gli ambiti necessari di intervento entro cui orientare le nuove politiche pubbliche di sostegno all'abitare e di contrasto al disagio abitativo nel medio-lungo termine.

Tra questi sono emersi con valenza fortemente strategica la pianificazione del territorio e la rigenerazione urbana, intesa questa come sistema multidimensionale (fisica, urbanistica, socio-economica, ecc.) di azioni ed interventi volto ad innalzare la qualità della vita dei luoghi a partire dal recupero e riutilizzo del patrimonio esistente. In questo quadro, la rigenerazione urbana è la leva funzionale a promuovere nuove soluzioni abitative: spiccatamente sociali, cioè rivolte a fasce di popolazione in difficoltà ad accedere al mercato immobiliare; fortemente innovative, perché alternative ai tradizionali strumenti di sostegno all'abitare (ERP e iniziative di Social Housing come definite dal Piano Casa L. 133/2008); profondamente differenziate, ovvero declinate sul territorio in maniera diffusa a partire dalle specificità di quest'ultimo e ai bisogni in ivi presenti.

La ricerca si è quindi concentrata nell'approfondimento in termini di conoscenza muovendo verso la ricognizione di quelle componenti territoriali che, in un'ottica di lungo periodo, possono essere considerati aspetti fondamentali per lo sviluppo di politiche abitative aderenti alle specificità dei territori in cui devono essere promosse (Forum Diseguaglianze e Diversità, 2022). In questo caso l'aspetto principale che è stato scelto di indagare è il patrimonio edilizio esistente inutilizzato, considerato potenziale *stock* abitativo (Figure 2,3) capace di esprimere una rigenerata offerta di abitazioni facilmente accessibili se gestito con specifiche misure a diversi livelli di intensità (dalle leve fiscali come incentivi o oneri per il mancato utilizzo a interventi di riqualificazione, recupero, riuso, ecc.). Parallelamente è stata portata avanti una ricognizione alla scala intercomunale dei servizi pubblici di base presenti nel territorio, con l'obiettivo di far emergere l'infrastruttura territoriale pubblica funzionale allo sviluppo delle relazioni sociali abilitanti il concetto di abitare. Essa costituisce l'ossatura sulla quale far atterrare possibili strategie in risposta ad una sempre più complessa ed eterogenea domanda di alloggi, all'interno di un disegno unitario di *policy* per l'abitare.



³ Nel primo mese della ricerca sono stati intercettati oltre 50 attori del territorio per mezzo di interviste in profondità. L'ascolto del territorio è stato esteso a categorie eterogenee tra cui: i sette Comuni (amministratori e amministrativi), Terzo Settore, Società della Salute, Enti religiosi, Sindacati, Enti locali gestori ERP, Agenzie immobiliari, Associazioni di promozione sociale, ecc.)



Figure 2 e 3 | Spazi dismessi e abbandonati nel territorio della Valdera. La prima immagine rappresenta uno stabilimento produttivo dismesso in un'area urbana (Capannoli); la seconda immagine mostra un complesso residenziale invenduto in una frazione di un comune rurale del territorio (Palaia).

Fonte: rilievo fotografico a cura delle autrici.

3.3| Alcuni risultati: un database territoriale

A fronte degli indirizzi strategici precedentemente affrontati, l'obiettivo operativo del lavoro di analisi spaziale ha è stato quello di restituire un quadro d'insieme delle risorse territoriali alla scala intercomunale nella forma di un database territoriale che tenesse insieme la mappatura:

- degli asset dormienti (patrimonio immobiliare esistente in condizione di inutilizzo, dismissione, abbandono, sottoutilizzo⁴, di proprietà pubblica e privata);
- dell'infrastruttura dei servizi pubblici (mobilità, istruzione, sanità, comunicazione).

Si è trattato quindi di promuovere una riorganizzazione dei tradizionali strumenti di analisi e gestione delle informazioni territoriali e dei relativi dati georeferenziati realizzando uno strumento facilmente accessibile, consultabile e implementabile (Figura 4).

Oltre alle abitazioni sfitte, l'oggetto della ricerca è stato esteso ad altre tipologie edilizie (stabilimenti artigianali e agricoli, scuole, strutture direzionali e polifunzionali, scuole, ecc.) nell'ottica di favorire un panorama diversificato di occasioni di riuso e riutilizzo, allargandolo ad aree candidabili ad interventi strategici di rigenerazione urbana in forza delle dicotomie territoriali caratterizzanti la Valdera.

La mappatura si è svolta per mezzo di un'analisi empirica che ha visto l'alternarsi di attività *outdoor* volte all'osservazione diretta dei luoghi, e di attività *indoor*, dedicate all'analisi desk e alla sistematizzazione dei dati raccolti. L'indagine ha inoltre usufruito del confronto costante con gli attori dell'Unione grazie all'attivazione di una *call* agli Uffici Tecnici comunali e agli Assessori delegati⁵. Grazie all'incrocio di queste azioni è stata tracciata una localizzazione degli spazi dismessi sul sistema informativo geografico GIS, riportando per ciascun immobile un elenco di informazioni utili⁶; progressivamente è stata portata avanti la sistematizzazione dei dati localizzando i servizi pubblici in essere sul territorio della Valdera (scuole materne comunali, scuole primarie, scuole secondarie di primo e secondo grado, uffici postali, sede delle amministrazioni comunali, fermate dell'autobus, linee del TPL su ferro e su gomma).

⁴ Tutte le casistiche elencate si riferiscono ai diversi gradi di intensità con cui è possibile indicare un immobile come sfitto. Spesso le suddette condizioni, che per semplicità chiameremo di inutilizzo, sono legate a fenomeni complessi e talvolta sovrapposti, a loro volta risultato di una sommatoria di cause contingenti e dinamiche di lungo corso di stampo sociale, economico, culturale, urbanistico.

⁵ L'interlocuzione con i suddetti attori ha permesso di ricavare un primo set di dati quantitativi e di informazioni di natura qualitativa con il quale, per ciascun Comune, è stata compilata una prima lista di immobili e aree da inserire nella ricognizione. In generale, gli immobili inseriti nella mappatura sono riconducibili a due tipologie di fonti: indicazione diretta da parte degli uffici comunali; rilevazione mediante esplorazioni e sopralluoghi.

⁶ Al fine di una agevole interpretazione e in funzione dell'obiettivo, gli edifici sono stati classificati in cinque categorie: Abitazioni; Stabilimenti produttivi e agricoli; invenduto e incompiuto; scuole e altro. Le informazioni utili che hanno accompagnato la descrizione di ciascun edificio in un'apposita scheda sono: localizzazione, tipologia fabbricato, proprietà, destinazione d'uso, note descrittive, rappresentazione fotografica.

Riferimenti bibliografici

- Bernardi M., Cognetti F., Delera A. (2021 – a cura di), *Di-stanza. La casa a Milano in tempo di Covid-19*, Letteraventidue, Siracusa.
- Carrosio G. (2019), *I margini al centro. L'Italia delle aree interne tra fragilità e innovazione*, Donzelli editore, Roma.
- De Rossi A. (a cura di, 2020), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Donzelli editore, Roma.
- Fanfani D., Magnaghi A. (a cura di, 2010), *Patto città campagna. Un progetto di bioregione urbana per la Toscana Centrale*, Alinea editrice, Firenze.
- Forum diseguaglianze e diversità (2022), *Rilanciare le politiche pubbliche per l'abitare* - in Osservatorio nazionale sulle politiche abitative e di rigenerazione urbana.
- Gainsforth S. (2022), *Abitare stanca. La casa: un racconto politico*, Effequ, Firenze.
- Giusti M., Paba G. (1999 - a cura di), *Abitare il tempo. Una guida alle politiche sui tempi*, in https://www.academia.edu/7811289/Abitare_il_tempo_Una_guida_alle_politiche_sui_tempi_con_Mauro_Giusti
- Lefebvre H. (1970), *Il diritto alla città*, Marsilio editori, Padova.
- Madden D. Marcuse P. (2020), *In difesa della casa. Politica della crisi abitativa*, Editpress, Firenze.
- Magnaghi A. (2010), *Il progetto locale. Verso la coscienza di luogo*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Osservatorio Sociale Regionale (2021), *Abitare in Toscana. Decimo rapporto sulla condizione abitativa*, Regione Toscana.
- Paba G. (2010), *Corpi urbani. Differenze, interazioni, politiche*, Franco Angeli, Milano.
- Paba G. (2012), *Felicità e territorio. Benessere e qualità della vita nella città e nell'ambiente*, in A. Magnaghi, a cura di, *Il territorio bene comune*, Firenze University Press.
- Paba G. (2014), "Il territorio come chance", in *La Nuova Città*, n.3/IX, 2014 Città nuove oltre la crisi Fondazione Michelucci Press, Fiesole.
- Rossi M., Zetti I. (2018), *In mezzo alle cose. Città e spazi interclusi*, Didapress, Firenze.

Sitografia

<https://partecipa.toscana.it/web/per-una-filiera-dell-abitare-sociale-in-valdera/home>

Un'applicazione del concetto di Pensiero Istituyente al dibattito sulla casa: il caso studio di Catania

Laura Saija

Università degli Studi di Catania
Dipartimento di Ingegneria Civile ed Architettura
laura.saija@unict.it

Giulia Li Destri Nicosia

Università degli Studi di Catania
Dipartimento di Ingegneria Civile ed Architettura
giulia.lidestrinicosia@unict.it

Abstract

In letteratura è ormai consolidata l'importanza del ruolo assunto dalla società civile nel contrastare il depotenziamento delle politiche pubbliche di welfare in un contesto caratterizzato da crescenti inerzie, se non arretramenti, istituzionali. Tra i diversi livelli di efficacia delle cosiddette 'pratiche dal basso', vi è anche la possibilità che tali esperimenti siano forieri di veri e propri processi di trasformazione e capacitazione degli attori istituzionali. In questa prospettiva, questo paper mira a indagare la questione del rapporto tra 'attivazione civica' e 'apprendimento istituzionale' impiegando il concetto di *pensiero istituyente*, con cui il filosofo italiano Roberto Esposito si riferisce alla «creazione sociale, giuridica e politica di nuovi processi istituenti temporanei, attraverso associazioni, organizzazioni e reti che mirano ad allargare, in ogni ambito, il cerchio dell'inclusione sociale». La capacità di tale concetto di individuare i meccanismi generativi di relazione tra società civile e la dimensione istituzionale viene messa alla prova con un focus sulle questioni abitative a partire da un singolo caso, quello della città di Catania, rappresentativo dei contesti caratterizzati da una infausta compresenza di: evidenti e crescenti forme di disagio socio-economico; significative difficoltà d'azione degli attori istituzionali; manifesta incapacità degli attori della società civile di raccogliere, organizzare e veicolare la varietà di domande sociali inascoltate.

Parole chiave: citizenship, housing, urban policies

1 | Introduzione

Da diversi anni, il dibattito disciplinare sul concetto di welfare urbano ha dedicato molto spazio al ruolo della società civile nella realizzazione e nella gestione di servizi territoriali per il soddisfacimento dei bisogni degli abitanti (Ostrom, 1990; Albrecht, 2012; Cellamare, 2020).

Questo dibattito ha messo in luce sia le diverse modalità organizzative caratterizzanti la società civile (dai comitati spontanei fino alle più sistematiche reti di associazioni), sia le diverse posture che questi ultimi possono assumere nei confronti delle istituzioni locali (collaborazione, conflitto, indifferenza). In particolare, un ampio filone di letteratura ha impiegato il paradigma dell'innovazione sociale (Moulaert *et al.*, 2007; Ostanel, 2016) per porre l'attenzione sul modo in cui la presa in carico dei servizi di prossimità da parte dei gruppi della società civile – più o meno istituzionalizzati – possa produrre veri e propri processi di capacitazione ed *empowerment* di questi ultimi. Tuttavia, se da un lato questa letteratura ha contribuito a individuare come superare le criticità della tradizionale socialdemocrazia, accusata di passivizzare l'utente dei servizi, dall'altro ha evidenziato il rischio che a tali processi di capacitazione possa corrispondere, di fatto, più o meno volutamente, una contrazione significativa della possibilità di accesso ai servizi associata alla loro privatizzazione in nome dell'efficienza (Swyngedouw, 2009).

Questa parabola è riconoscibile anche nel dibattito sul diritto alla casa, specie in riferimento al sempre maggiore protagonismo del terzo settore nel garantire soluzioni abitative alternative tanto all'offerta (inaccessibile) del libero mercato, quanto all'offerta (inadeguata) di edilizia residenziale pubblica. Infatti, se da un lato l'ethos dell'innovazione sociale è alla radice di una sempre più forte enfasi nei confronti di modelli abitativi cooperativi implementati e gestiti dal privato sociale, dall'altro lato sempre più studi mettono in evidenza i limiti in termini di inclusività di questi modelli (Tosi, 2008; Bricocoli, 2017), mostrando come essi

possano contribuire – più o meno inconsapevolmente – alla neoliberalizzazione delle politiche per la casa (Clapham, 2006) e alla finanziarizzazione del welfare abitativo (Tulumello *et al*, 2020).

A fronte di un panorama in cui il soddisfacimento di una sempre più articolata domanda abitativa è quanto mai urgente e, proprio per tale ragione, quanto mai minacciata dagli spettri della privatizzazione e della contrazione del welfare pubblico, questo paper propone un re-interpretazione del rapporto tra attivazione della società civile e istituzioni attraverso la cornice teorica del filosofo italiano Roberto Esposito (2020; 2021) ancorata al concetto di pensiero istituyente. Con tale concetto Esposito si riferisce alla «creazione sociale, giuridica e politica di nuovi processi istituyente temporanei, attraverso associazioni, organizzazioni e reti che mirano ad allargare, in ogni ambito, il cerchio dell'inclusione sociale» (Esposito, 2021: 120). Esposito propone un'interpretazione del concetto di istituzione come processo la cui ragion d'essere risiede nel verificare costantemente la corrispondenza tra le esperienze individuali (es. i bisogni espressi dai singoli) e la stessa capacità dell'istituzione di rappresentare tali esperienze nel perseguimento dell'interesse pubblico. In altre parole, per Esposito, più che un ente intorpidito da un rigido apparato burocratico e normativo, la cui unica funzione è rappresentare la *longa manus* dello Stato di diritto, l'istituzione è il luogo di incontro (e di scontro!) dei diversi interessi e delle diverse istanze sociali, in cui le relazioni di potere consolidate possono essere messe in discussione attraverso una dialettica tra il mantenimento dello Stato di diritto così com'è e la garanzia che il potere che da esso deriva possa essere redistribuito socialmente. Per Esposito, una delle più evidenti espressioni storiche del pensiero istituyente, in Italia, sono i partiti politici di massa e i sindacati dei lavoratori del secolo scorso, veri e propri spazi collettivi per la presa in carico e l'elaborazione della tensione tra politica e istanze sociali. Tuttavia, come sottolinea il filosofo italiano, «oggi quella stagione gloriosa è tramontata [...] senza lasciare un'eredità significativa. Questo richiede un nuovo impegno istituyente [...]» (Esposito 2021: 122). La domanda che assume significativa rilevanza disciplinare, dunque, è: quali forme può assumere, oggi, uno sforzo istituyente? Quali caratteri, condizioni, esiti delle pratiche urbane e territoriali le rendono più o meno interpretabili come 'istituyente'?

Un primo passo importante per affrontare tali domande può essere il distinguere le pratiche 'dal basso' sulla base della loro capacità di impattare, senza snaturarsi, il livello istituzionale, andando oltre la dimensione di 'nicchia autorganizzata' (Savini, Bertolini, 2019). Tuttavia, nel caso in cui, a partire dalla cornice di Esposito, si consideri come desiderabile la presenza di attori sociali capaci di interagire con rappresentatività con quelli istituzionali, sapendo riconoscere come e quando impiegare le diverse modalità di interazione offerte da una relazione dialettica (rivendicare, confliggere, collaborare, contribuire, etc.), allora bisogna andare oltre l'atto del 'distinguere', che può essere fatto solo a partire da pratiche esistenti e in base agli esiti. Soprattutto in contesti caratterizzati da crescenti forme di disagio socio-economico, associati a significative difficoltà d'azione degli attori istituzionali ed evidenti limiti degli attori della società civile di raccogliere, organizzare e veicolare la varietà di domande sociali inascoltate, è importante capire in che modo valutare i meccanismi di funzionamento e di relazione con la dimensione istituzionale delle varie componenti della società civile, soprattutto laddove esse non siano ancora ascrivibili al rango di pratiche istituyente. Questo è il tentativo proposto nei paragrafi che seguono.

2 | Catania, eccellenza problematica

Catania, con i suoi 300.356 mila abitanti (popolazione al 31 dicembre 2021, fonte Atlantico Statistico Comunale) è il principale comune della seconda città metropolitana della Sicilia, per il quale parlare di "criticità socio-economiche" è un eufemismo.

L'analisi dei redditi ISEE per le città italiane di più di 150 mila abitanti (Rapporto ISEE 2020, Monitoraggio relativo all'anno 2020¹) vede Catania all'ultimo posto nella classifica dei valori medi dell'ISEE (€6.514 nel 2019 e €6.889 euro nel 2020), ossia poco più della metà della media nazionale (€11.133 nel 2019 e €11.726 nel 2020). Non stupisce, quindi, che la % di nuclei familiari catanesi beneficiari del reddito di cittadinanza (12% nel 2019) sia di ben 4 punti superiore alla percentuale relativa a tutto il territorio di una regione, la Sicilia, che è già la seconda con il più alto valore di beneficiari dopo la Campania (dati di monitoraggio RdC del Ministero del Lavoro²).

A farne le spese sono soprattutto i bambini. Nel 2021, solo un bambino su quattro in età scolare ha frequentato la scuola (il tasso di dispersione scolastica, pari al 25,5%, è il più alto tra le 14 città

¹ <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi-e-statistiche/Documents/Quaderni%20della%20Ricerca%20Sociale%2051%20-%20Rapporto%20di%20monitoraggio%20ISEE%202020/Rapporto-ISEE-2020.pdf> (ultimo accesso del 20/5/2023)

² <https://www.lavoro.gov.it/redditodicittadinanza/Monitoraggio/Pagine/default.aspx> (ultimo accesso del 20/05/2023) (ultimo accesso del 20/5/2023).

metropolitane), mentre il tribunale minorile, che serve un territorio provinciale di circa 2 mln di abitanti, ha numeri di minori coinvolti in procedimenti giudiziari di rilevanza penale da primato nazionale (paragonabili a tribunali a servizio di interi territori regionali come Lazio o Lombardia)³.

Guardando i dati ISTAT sull'IRPEF, che mostrano un andamento crescente del reddito pro-capite, è plausibile considerare Catania un caso emblematico dell'acuirsi della piramide socioeconomica: sono sempre di meno le persone che stanno sempre meglio e sempre di più le persone che stanno sempre peggio. Tale considerazione sembra essere confermata da altri dataset, come la crescita esponenziale del settore di ristrutturazione, vendita e affitto degli immobili e dei beni di lusso. Tali tendenze socioeconomiche sono spesso correlate, dagli studiosi, alla neo-liberalizzazione del sistema economico-amministrativo alle varie scale, dal nazionale al locale (contrazione del welfare pubblico a vantaggio del welfare privato). In effetti, Catania ha numeri da record su tale contrazione, soprattutto dal 2018 in poi, quando diventa ufficiale «il fallimento comunale più grande d'Italia» (dal titolo dell'articolo dedicato dal Sole24Ore alla bancarotta del Comune⁴). Il calvario economico dell'Amministrazione era iniziato nel 2012, con l'estensione di un primo piano di rientro dal debito comunale, ma la consegna dei registri al tribunale impone, tra le tante cose, l'applicazione del massimo di tutte le tasse e sanzioni amministrative sui cittadini, e la contrazione della spesa per tutti i tipi di servizio, soprattutto quelli sociali. La bancarotta significa anche l'azzeramento di qualsiasi forma di investimento, ad eccezione di quelle inserite nell'ambito di progetti e programmi finanziati con fondi Europei, come il PON Metro. Si tratta, però, di spese a progetto, una tantum, a cui non è possibile aggiungere azioni connesse a voci di spesa o servizi a tempo indeterminato.

In un quadro che è possibile descrivere, senza esagerare, come eccellenza problematica, il tema del diritto alla casa è, probabilmente, tra i più critici. Sebbene il disagio socioeconomico sia accompagnato da una importante domanda abitativa inevasa, che il SUNIA Catania stima pari a 15 mila famiglie⁵, la città è priva di una vera e propria politica abitativa (anche a causa del lungo periodo di commissariamento del locale Istituto Autonomo Case Popolari, sezione di Catania, finito solo nel 2020).

Così come è avvenuto in tutte le altre città italiane della sua 'taglia', dopo il consistente impegno pubblico nei decenni del dopoguerra in tema di Edilizia Residenziale (circa il 14% di suolo dedicato all'ERP rispetto al totale di suolo urbanizzato al 2020), gli anni '90 hanno visto l'avvio della stagione di alienazione di molti beni ERP. Dei 3 mln di mq di superficie utile realizzati come ERP, a Catania, tra gli anni '40 e '80, 1.352.903 mq risultano oggi privatizzati (ossia più del 43%). Negli ultimissimi anni, sono stati portati a compimento alcuni progetti di edificazione di nuovi alloggi popolari, grazie alla disponibilità finanziaria collegata ai bandi dal Piano Innovativo Qualità dell'Abitare (PINQUA), del PON Metro e del PNRR. Nel complesso, però, si tratta di poco più di un centinaio di alloggi ERP che non rappresentano, sotto il profilo numerico, né una inversione di tendenza né una concreta risposta alla domanda esistente.

3 | La domanda abitativa a Catania, chi la esprime?

In diverse città italiane, in linea con quanto accade in tutto il mondo, al disimpegno pubblico è corrisposta una crescita del ruolo del privato e del privato sociale nel settore della costruzione di offerta abitativa alternativa al libero mercato, spesso con forme che Harvey definirebbe di *accumulation by dispossession* (Harvey, 2007; Marcuse, Madden, 2016), cioè di sostanziale spostamento di risorse e beni dal pubblico al privato: finanziamenti pubblici sotto forma di incentivi o sgravi fiscali a progetti di privati e privati sociali di social housing e/o cohousing, programmi di voucherizzazione del sostegno pubblico agli affitti, supporto pubblico per la costituzione di agenzie per la casa gestite dal privato che operano come mediatori immobiliari, etc. A Catania, il progetto neoliberalista muove i suoi primi e piuttosto timidi passi.

Gli attori istituzionali, proprio a fronte delle enormi difficoltà finanziarie, a cui è connesso un importante sottodimensionamento del personale tecnico-amministrativo, hanno riscontrato molte difficoltà nel portare a compimento gli stessi progetti che in altre città sono ben più impattanti.

Un progetto di Ufficio casa (progetto Habito), per esempio, è stato supportato con fondi PON Metro per il triennio 2019-2022 dal Dipartimento Politiche Comunitarie e Fondi Strutturali del Comune. Attraverso un bando, una compagine del privato sociale è stata incaricata di gestire l'ufficio avente il compito di facilitare l'incontro della domanda di alloggi a basso costo con l'offerta nel mercato privato. Sfortunatamente, il progetto, nato con l'intenzione di servire gli utenti dell'agenzia associando servizi socioassistenziali con quelli

³ http://www.tribunaleminorenni.catania.it/allegatinews/A_18605.pdf (ultimo accesso il 25/5/2023).

⁴ <https://www.ilsole24ore.com/art/a-catania-diventa-ufficiale-fallimento-comunale-piu-grande-d-italia-AE9NeNzG> (ultimo accesso il 20/5/2023).

⁵ <https://focusicilia.it/sunia-catania-emergenza-abitativa-per-15-mila-famiglie-il-comune-perde-fondi/> (ultimo accesso 28/5/2023).

di natura immobiliare, ha operato in piena pandemia e ha ottenuto risultati scadenti (duplicazione di servizi socio-assistenziali già offerti dalla direzione del servizio sociale del Comune a fronte di una indisponibilità degli alloggi privati da affittare, scarsità del numero di soggetti presi in carico, etc.). Il progetto Habito dovrebbe essere rinnovato con i soldi della nuova programmazione, ma non è chiaro come verranno affrontate le criticità sopra descritte. Dai documenti diffusi dal Comune sulla strategia di spesa dei fondi 2021-2027, si evince l'imminenza di finanziamenti per il recupero di immobili pubblici inutilizzati da adibire a social housing attraverso il meccanismo del comodato d'uso gratuito, in concessione di gestione, o tramite appalto di servizi comprensivo della gestione dello spazio. Tuttavia, da comunicazioni informali con i dirigenti, sembra che gli imminenti bandi saranno limitati alla dimensione della trasformazione edilizia, senza riferimenti al tema della gestione post-cantiere.

Nel complesso, il debole affacciarsi del paradigma della *accumulation by dispossession*, nel contesto catanese, non sembra trovare significative forme di contrasto da parte della società civile. In generale, il numero di componenti organizzate che si interessano del tema della casa è piuttosto limitato. La presenza più evidente di tali componenti si manifesta attraverso lo strumento dello 'sportello', ossia la presenza di un luogo nel quale il nucleo familiare può recarsi per ricevere assistenza a fronte di una difficoltà burocratica e/o legale, a cui è connesso un ruolo più eminentemente politico dell'organizzazione. La rete più diffusa di sportelli è quella dei CAF, principale strumento di veicolazione delle relazioni clientelari della macchina elettorale locale. Diverso è lo sportello del Sindacato Unitario Nazionale Inquilini e Assegnatari (SUNIA), che rappresenta la più significativa eredità organizzativa delle lotte dei comitati per la casa degli anni '70. Allo sportello del SUNIA corrisponde un'azione di lobbying politica e comunicazione pubblica in tema di diritto alla casa ben più trasparente di quella dei CAF. Anche il privato sociale gioca un ruolo in questa arena, attraverso servizi finanziati con progetti di natura temporanea e/o servizi filantropici rivolti a specifiche categorie di richiedenti come i migranti (offerta abitativa per richiedenti asilo e minori non accompagnati) o i senza tetto (*transition housing* e/o servizi igienici, etc.). A questo si aggiunge la cooperativa sociale di comunità Trame di Quartiere che ha attivato un servizio innovativo che combina il *transition housing* con opportunità di inclusione lavorativa e sociale (Barbanti, 2022).

Contrariamente a quanto accade in altre città italiane, anche nella sicilianissima Palermo, le autrici, a valle di diversi anni di ricerca d'archivio e osservazione partecipante, non hanno trovato traccia di forme di auto-organizzazione, a fini rivendicativi, di individui e nuclei esprimenti bisogni abitativi inascoltati. Se, storicamente, il ruolo di 'facilitare l'organizzazione' di tali individui e nuclei è stato assunto dal sindacato, tra tutti il SUNIA, oggi si assiste a un forte indebolimento del rapporto tra struttura dirigente del sindacato e la sua base (si registra una sostanziale mancanza di eventi pubblici con manifesta partecipazione popolare). In altre parole, a Catania, nonostante le oggettive condizioni di bisogno abitativo, non sembrano esistere né un vero movimento per la casa né un discorso pubblico sulla questione abitativa.

4 | Riflessioni conclusive

Dopo essere stata trascurata dalla politica e dalla ricerca per molti anni, oggi si è tornati a parlare molto di casa. In quasi tutte le città italiane, dentro e fuori l'accademia, ritornano dibattiti e pubblicazioni sul caro affitti, sulla violenza dei processi gentrificanti, sul conflitto tra rendita e valore d'uso, etc. Da questo punto di vista, Catania non sembra essere tra le città più problematiche, se paragonata ad altre città metropolitane come Milano, Roma, Firenze, Bologna, etc. Perché, dunque, usarla come caso paradigmatico per affrontare la questione abitativa? Ciò che la rende problematica è proprio l'assenza di dibattito pubblico sul tema, che vorremmo commentare criticamente alla luce del concetto di pensiero istituzionale. In base a tale concetto, infatti, il contesto catanese può essere interpretato come emblematicamente problematico non tanto alla luce delle oggettive condizioni di disagio socioeconomico ma, soprattutto, per l'assenza di precondizioni necessarie al trattamento di tale disagio. Secondo la cornice teorica proposta da Esposito, tale precondizione è la presenza di formazioni civiche capaci di esprimere una domanda realmente rappresentativa delle esperienze individuali sulla base della quale relazionarsi – confliggendo se necessario, collaborando laddove ha senso, etc. – alla dimensione istituzionale. A Catania, oggi, non sembra esistere tale precondizione. Ci si chiede altresì, da una prospettiva di pianificazione – intesa come perseguimento dell'interesse pubblico nei processi di trasformazione spaziale (che, nel caso della questione abitativa, può significare l'aumento dell'offerta abitativa 'accessibile' a tutte le tasche) – cosa sia possibile fare e chi ne sia responsabile, per fare in modo che tale precondizione emerga. La risposta a questa domanda impone di certo un collocarsi dello studioso a cavallo tra diverse competenze disciplinari, che sicuramente sconfinano nel campo della scienza della politica. Eppure, non sembra sia possibile evitare il disturbo di allargarsi a saperi politici e organizzativi, se la pianificazione vuole davvero farsi carico delle prospettive di cambiamento della realtà, sottolineando

che proprio i pianificatori, per la loro capacità di legare riflessione e azione, ma anche fatti e norme, potrebbero concentrarsi sulla individuazione degli strumenti pratico-operativi per lo studio, l'analisi e la sperimentazione di pratiche istituenti.

Riferimenti bibliografici

- Albrechts, L. (2012). "Reframing strategic spatial planning by using a coproduction perspective", in *Planning Theory*, 12(1).
- Barbanti, C. (2022). "Problematizzare il 'basso' nei processi di rigenerazione urbana per un'autentica inclusività: il caso di San Berillo a Catania", in *Tracce urbane. Rivista italiana transdisciplinare di studi urbani*, 12/2022.
- Bricocoli, M. (2017). "La casa come servizio? Temi e questioni dell'azione pubblica sotto osservazione", in *Tracce Urbane. Rivista Italiana Transdisciplinare di Studi Urbani*, no. 1 (2017).
- Cellamare, C. (2019). *Città fai-da-te: Tra antagonismo e cittadinanza: storie di autorganizzazione urbana*. Donzelli editore, Roma.
- Clapham, D. (2006), "Housing Policy and the Discourse of Globalization", in *European Journal of Housing Policy*, no. 6, vol. 1, pp. 55–76.
- Esposito R. (2020). *Pensiero istituyente. Tre paradigmi di ontologia politica*. Einaudi, Torino.
- Esposito R. (2021). *Istituzione*. Il Mulino, Bologna.
- Harvey, D. (2007). *Brief History of Neoliberalism*. Oxford University Press, Oxford (UK).
- Marcuse, P., & Madden, D. (2016). *In Defense of Housing: The Politics of Crisis*. Verso, New York.
- Moulaert, F., Martinelli, F., González, S., & Swyngedouw, E. (2007). "Introduction: Social Innovation and Governance in European Cities: Urban Development Between Path Dependency and Radical Innovation", in *European Urban and Regional Studies*, 14(3), 195–209.
- Ostanel (2017). *Spazi fuori dal comune*, Franco Angeli, Roma.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press, Cambridge (MS).
- Savini, F., & Bertolini, L. (2019). "Urban experimentation as a politics of niches", in *Environment and Planning A: Economy and Space*, 51(4), 831–848.
- Swyngedouw, E. (2009). "The Antinomies of the Postpolitical City: In Search of a Democratic Politics of Environmental Production", in *International Journal of Urban and Regional Research*, 33(3), 601–620.
- Tosi A. (2008) "Retoriche dell'abitare e costruzione sociale delle politiche", in *Meridiana* 62/2008.
- Tulumello, S., Dagkoulis-Kyriakoglou, M., Colombo, A. (2020), "Financialization of housing in Southern Europe - the role of the state. RSA - Regional Studies Association.

Le condizioni abitative studentesche nella città universitaria come opportunità di rigenerazione. Il caso di Bologna

Angela Santangelo

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna
DA - Dipartimento di Architettura
angela.santangelo@unibo.it

Alessandro Bozzetti

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna
Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali
alessandro.bozzetti2@unibo.it

Elisa Conticelli

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna
Dipartimento di Architettura
elisa.conticelli@unibo.it

Nicola De Luigi

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna
Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali
nicola.deluigi@unibo.it

Simona Tondelli

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna
Dipartimento di Architettura
simona.tondelli@unibo.it

Abstract

Se la presenza di Atenei e della relativa popolazione studentesca nelle città universitarie costituisce un motore di sviluppo e contribuisce all'attrattività delle città stesse, d'altra parte, una presenza studentesca numericamente rilevante rischia di generare conflitti con altri gruppi che vivono e abitano la città, in particolar modo in contesti caratterizzati da una generale scarsità di offerta abitativa. Bologna rappresenta un esempio significativo di questa dicotomia, ospitando l'Ateneo che in Italia attrae il maggior numero di studenti e studentesse universitari fuorisede. Recentemente, infatti, la domanda abitativa di studenti e studentesse fuorisede si è sovrapposta alla crescita della domanda di alloggi a breve termine a fini turistici, oltre che alla sempre rilevante domanda espressa dai cittadini di lunga data.

A partire dagli esiti dell'indagine triennale sulla condizione abitativa studentesca a Bologna, condotta nell'ambito del progetto *HousINGBO. Laboratorio permanente sulla condizione abitativa studentesca a Bologna*, il contributo prende in considerazione accessibilità e servizi di prossimità in quattro macroaree della città, individuate in quanto espressione di caratteristiche differenti dal punto di vista della distribuzione della popolazione studentesca, dei servizi offerti ad essa, e del relativo grado di soddisfazione. Partendo da un'approfondita conoscenza del territorio, delle sue risorse e dell'attrattività dei suoi servizi, l'approccio metodologico così presentato è in grado di cogliere gli elementi chiave per indirizzare strategie di rigenerazione diversificate.

Parole chiave: housing, urban regeneration, surveys & analyses

1 | Introduzione

È innegabile che la presenza di Atenei e della relativa popolazione studentesca nelle città universitarie costituisca un motore di sviluppo, contribuendo alla rigenerazione socioeconomica del contesto urbano e alla vitalità - e alla conseguente attrattività - delle città stesse. D'altra parte, una presenza studentesca rilevante da un punto di vista numerico rischia di generare conflitti con altri gruppi che abitano e vivono la città, in particolar modo in contesti caratterizzati da una generale scarsità di offerta abitativa. Dopo decenni in cui la promozione - e conseguente diffusione - della proprietà aveva indotto a ritenere che la questione abitativa fosse superata, a partire dalla crisi economica del 2008 la casa e l'abitare sono tornati a far parte del dibattito

scientifico (Ascoli, Bronzini, 2018), mentre occupano uno spazio frammentario nell'agenda politica. Non di rado i gruppi più deboli, dotati di minori risorse, corrono il rischio di essere confinati in soluzioni abitative inadeguate o in zone della città degradate e meno dotate di servizi. Tra questi rientrano spesso studenti e studentesse, sebbene, tuttavia, questa categoria sia stata da tempo individuata come interessante (Bricocoli, Sabatinelli, 2015), con buona capacità di spesa e solvibilità rispetto alle famiglie a basso reddito.

La città di Bologna ospita al suo interno l'Ateneo che in Italia attrae il maggior numero di studenti e studentesse fuorisede: sono poco meno di 70.000 gli iscritti ad un corso di laurea con sede in città nell'A.A. 2021/22, di cui circa 40.000 fuorisede (Università di Bologna, 2022). La presenza di questi ultimi rappresenta per la città un'opportunità fondamentale, in grado di arricchire il proprio capitale sociale e culturale tramite la permanenza sul territorio, nel medio e lungo periodo, di nuove e qualificate competenze.

Negli ultimi anni, al tradizionale conflitto tra la domanda di alloggi espressa dagli studenti e studentesse fuorisede e domanda espressa dai cittadini di lunga data, si è sovrapposta la crescita della domanda di alloggi a breve termine a fini turistici e la crescente richiesta di alloggi a medio-lungo termine da parte dei dipendenti delle fiorenti imprese del territorio determinando una condizione di significativa criticità abitativa che coinvolge in particolare la popolazione studentesca. In particolare, l'incremento della presenza turistica, certificato dai circa 1.500.000 arrivi nel corso del 2022, in linea con la situazione pre-pandemica, ha determinato un sensibile aumento dell'offerta di sistemazioni abitative affittate per brevi periodi. Secondo i dati più aggiornati, a marzo 2023 erano oltre 4.000 gli alloggi presenti sulla piattaforma AirBnB: un'offerta più che quadruplicata rispetto al 2015.

A partire dagli esiti dell'indagine triennale sulla condizione abitativa studentesca a Bologna, condotta nell'ambito del progetto "HousINgBO. Laboratorio permanente sulla condizione abitativa studentesca a Bologna" (Bozzetti e De Luigi, 2022), la ricerca si pone l'obiettivo di elaborare proposte di nuovi assetti urbani che, a partire dall'analisi dell'accessibilità e della mappatura dei servizi di prossimità fruibili dagli studenti e studentesse, e dall'individuazione di opportunità di riusi degli spazi sottoutilizzati, possano da un lato orientare la domanda di alloggi da parte degli studenti e studentesse verso aree tradizionalmente trascurate e, dall'altro, consentano di generare un'ampia qualificazione delle dotazioni territoriali esistenti e un generale miglioramento delle condizioni di vita urbana dell'intera cittadinanza.

2 | Il progetto HousINgBO

Il Laboratorio sulla Condizione Abitativa Studentesca a Bologna – HousINgBO è stato promosso dall'Università di Bologna in collaborazione con la Fondazione Innovazione Urbana, il Consiglio degli studenti e le associazioni studentesche, con l'obiettivo di approfondire la condizione abitativa di coloro iscritti/e all'Ateneo di Bologna: caratteristiche dell'abitazione, costi, modalità e canali di ricerca, livello di soddisfazione sono solo alcune delle dimensioni indagate.

La prima indagine online, somministrata tra i mesi di marzo e maggio 2019 e condotta con metodo C.A.W.I. (*Computer Assisted Web Interviewing*), ha raccolto un totale di 11.427 risposte (pari al 14% della popolazione di Ateneo). La diffusione della pandemia di Covid-19 a marzo 2020, in prossimità dell'avvio di una seconda *wave* di indagine (condotta tra maggio e luglio 2020), ha inevitabilmente portato a una ri-definizione delle dimensioni indagate, ed esteso il focus alla più ampia condizione studentesca, ottenendo 16.386 risposte, pari a circa il 20% della popolazione di Ateneo, ed è stata accompagnata dalla conduzione di 48 interviste in profondità. L'indagine ha infine potuto contare su una terza *wave* (tra maggio e luglio 2021), che ha raccolto un totale di 9.337 risposte, pari all'11% della popolazione di Ateneo.

La concentrazione della residenzialità studentesca nel centro storico è pari al 43,6%. Si tratta di una percentuale molto elevata, considerata la limitata estensione dell'area, e in crescita rispetto alle due indagini precedenti. Un ulteriore 30,9% di abitazioni è collocato all'interno della prima cerchia, mentre solo uno studente su quattro (25,5%) vive nelle aree comunali più esterne, valore in diminuzione rispetto alle indagini del 2019 e 2020. La tendenza appare quindi piuttosto chiara: le aree centrali - le stesse in cui è collocata la maggior parte delle abitazioni destinate al mercato turistico a breve termine - vedono una forte e sempre maggiore concentrazione della residenzialità studentesca.

Tra le diverse dimensioni sondate, il questionario ha indagato la soddisfazione per la propria soluzione abitativa. Focalizzando l'attenzione sulla sola dimensione geografica permette, già di per sé, di evidenziare alcune tendenze significative: chi vive in centro storico risulta sensibilmente più soddisfatto dei servizi offerti dal proprio quartiere rispetto a chi vive nella prima e nella seconda cerchia. Per contro, l'unico elemento in grado di differenziare positivamente il livello di soddisfazione di chi vive nelle aree più periferiche è relativo alla presenza e qualità delle aree verdi.

3 | Leggere il territorio e le opportunità. Quattro aree di indagine

È proprio a partire dal livello di soddisfazione evidenziato da studenti e studentesse in riferimento alla loro collocazione abitativa che si è proceduto a selezionare le 4 macroaree urbane oggetto di approfondimento (Figura 1), individuate in quanto espressione di caratteristiche differenti dal punto di vista della distribuzione della popolazione studentesca, dei servizi offerti ad essa, e del relativo grado di soddisfazione. Il metodo di analisi adottato considera, da un lato, la mappatura degli assetti fisici e funzionali delle aree, per valutare la consistenza e localizzazione dei servizi e delle infrastrutture (studentati, bar e locali, supermercati, biblioteche e sale studio, accessibilità a spazi verdi e al trasporto pubblico), dell'edilizia residenziale pubblica – verificata utilizzando gli approfondimenti conoscitivi sul patrimonio abitativo del Piano Urbanistico Generale del Comune di Bologna (Comune di Bologna, 2021) – di alloggi disponibili sulla piattaforma AirBnB, di eventuali aree dismesse da rigenerare, e i valori di locazione secondo la banca dati dell'Osservatorio del Mercato Immobiliare (OMI) dell'Agenzia delle Entrate, con riferimento al secondo semestre del 2022; dall'altro, è stato somministrato un questionario agli abitanti della zona per valutare la qualità ed il livello di soddisfazione circa i servizi presenti. Il questionario rivolto ai residenti è stato promosso dagli studenti e studentesse del corso di Tecnica Urbanistica con Laboratorio A.A. 2022/2023 presso il Corso di Laurea magistrale a ciclo unico in Ingegneria Edile-Architettura dell'Università di Bologna nel mese di marzo 2023. Sono state raccolte complessivamente 424 risposte, con un minimo di 96 risposte per l'area di via del Lavoro. Le informazioni sul livello di soddisfazione così raccolte sono state poi confrontate con le analoghe risposte ottenute dalle indagini di HousINGBO, per evidenziare eventuali differenze tra le percezioni dei residenti e della popolazione studentesca.



Figura 1 | Localizzazione delle quattro aree oggetto di indagine. Fonte: elaborazione degli autori da Google Maps.

3.1 | Via Irnerio e Cirenaica. Quartiere per studenti vs quartiere popolare

L'area si trova a cavallo tra la cittadella universitaria coincidente con il centro storico dentro le mura, e lo storico quartiere operaio della Cirenaica, a ridosso dell'Azienda Ospedaliero-Universitaria di Bologna -

Policlinico Sant'Orsola-Malpighi. Come risulta dalle indagini condotte da HousINGBO, ospita il maggior numero di studenti e studentesse e i servizi ad essi rivolti, soprattutto all'interno del centro storico, nonostante il prezzo di affitto mensile al metro quadro sia 13 euro nella porzione che ricade nel centro storico e 11 euro nell'area della Cirenaica. Al suo interno vede la presenza di una notevole concentrazione di servizi rivolti alla popolazione studentesca quali biblioteche e sale studio, così come bar e locali notturni e di diversi studentati (sia residenze ER.GO - Azienda Regionale per il Diritto agli Studi Superiori dell'Emilia-Romagna, che residenze private). È servita da numerose linee del trasporto pubblico e dai servizi di mobilità condivisa. È un'area ad alta frequentazione, sia di giorno che di sera, rappresentando da sempre un contesto di forte conflittualità tra popolazione studentesca e residenti, sebbene due residenti su tre – con esclusione degli studenti – valutino positivamente la presenza della popolazione studentesca.

Nonostante l'area presenti una buona quantità di aree verdi rispetto ad altre aree a cavallo del centro storico, è stata rilevata una scarsa soddisfazione per i servizi a verde da parte sia dei residenti, sia degli studenti. Ciò è dovuto al fatto che il Parco della Montagnola è percepito dai residenti come luogo di spaccio e degrado, mentre le grandi aree verdi di pertinenza dell'Ateneo sono in gran parte non liberamente accessibili fuori dagli orari di apertura delle sedi universitarie.

L'area presenta una forte richiesta di alloggi a fini turistici, testimoniata dagli oltre 350 alloggi messi a disposizione per affitti a breve termine su AirBnB, mentre la dotazione di ERP è al di sotto del 10% nella porzione dell'area che ricade nel centro storico, e tra il 10% e il 20% nella zona Cirenaica.

Non essendo presenti aree o immobili dismessi, l'eventuale incremento delle soluzioni abitative rivolte agli studenti e studentesse dovrà concentrarsi principalmente sulla riconversione di parte del patrimonio privato dato oggi in affitto a fini turistici. Parallelamente, si ritiene necessario migliorare la qualità e fruizione delle aree verdi esistenti sia con progetti *ad hoc*, come il Laboratorio Parco della Montagnola lanciato dal Comune di Bologna nel 2022, sia con la possibilità di accordi per aprire i giardini Universitari anche nei fine settimana.

3.2 | Via Dagnini. Servizi sì, ma per famiglie

L'area, posta nella seconda cerchia urbana, distante un paio di chilometri dal centro storico, presenta caratteristiche diametralmente opposte rispetto alla precedente, essendo principalmente abitata da famiglie. L'unico studentato presente, gestito da un privato, è frutto del recupero di una porzione di edificio commerciale/direzionale dismesso. Esso ospita la quasi totalità degli studenti e studentesse che abitano in quest'area, anche a causa degli alti costi per l'affitto di questa porzione di città, 11 euro/m² al mese, tra i valori più significativi nella seconda cerchia, ad esclusione della collina. I servizi per studenti e studentesse quali biblioteche, aule studio, ma anche bar e locali sono in numero limitato rispetto alle aree più prossime al centro storico, anche se sono presenti molti negozi e servizi di prossimità. Analizzando la mobilità e il verde, emerge come tutta la zona risulti ben servita dal trasporto pubblico e dal verde pubblico attrezzato del Parco Lunetta Gamberini. Le indagini condotte da HousINGBO rilevano una soddisfazione per le aree verdi maggiore rispetto alla media, in linea con l'opinione degli abitanti intervistati nell'ambito del corso. Gli intervistati hanno inoltre espresso una buona soddisfazione per i percorsi, e per la cura e sicurezza. I rispondenti trovano in genere positiva la presenza della popolazione studentesca in quanto abbassa l'età media della zona, mantenendola viva e attiva.

L'area presenta pertanto un elevato potenziale per orientare la domanda di alloggi da parte degli studenti e studentesse verso quest'area ricca di servizi. Tra le opportunità più interessanti per incrementare gli alloggi per la comunità studentesca e i servizi di prossimità vi è l'area dismessa della ex caserma Mazzoni, pari a circa 20.000 m², oggetto di un progetto di Cassa Depositi e Prestiti osteggiato dai residenti che chiedono un intervento non speculativo con alloggi sociali e solo quella quota di edilizia libera da rendere sostenibile l'intervento, come previsto dalla l.r. 24/2017 sul governo del territorio della Regione Emilia-Romagna.

3.3 | Via del Lavoro. Concentrazione di studentati ed ERP

La terza area studio si trova nel quartiere San Donato, a cavallo tra la prima e la seconda cerchia a nord della città, tra il polo fieristico di Bologna (a nord) e la zona universitaria del centro (a sud). La prossimità al centro e ad alcune tra le principali sedi universitarie rende l'area idonea per ospitare un buon numero di studentati e per incrementarne l'offerta. Il prezzo al metro quadro per l'affitto è 9,5 euro al mese, inferiore a quello delle altre aree oggetto di indagine, mentre la percentuale di alloggi ERP è tra le più alte in città, compresa tra il 20% e 37%.

Dagli esiti delle indagini HousINGBO, quest'area presenta tutti valori in linea o al di sotto della media per quanto riguarda la soddisfazione per i servizi di prossimità. Dalla mobilità sostenibile, alla presenza e fruizione del verde, i valori al ribasso sono confermati anche dall'indagine svolta nell'ambito del corso.

Anche cura e sicurezza sono state valutate come generalmente scarse. Al contrario, analogamente all'area Dagnini, il giudizio dei residenti intervistati è positivo rispetto alla presenza di giovani universitari, considerati come una risorsa, portatori di vivacità e dinamicità.

Le possibilità di incrementare l'offerta abitativa per studenti e studentesse sono legate principalmente al centinaio di alloggi messi a disposizione per affitti a breve termine solo su AirBnB, ma anche a politiche di allocazione del patrimonio ERP a studenti e studentesse, espressione di una diversa – rispetto ai nuclei assegnatari o in graduatoria – ma pressante questione abitativa.

3.4 | Via XXI Aprile. Il quartiere giardino

La quarta e ultima area è situata ad ovest del centro storico, appena fuori le mura. Interessa una porzione di città tra la prima e la seconda cerchia, e tra gli studenti e studentesse intervistati che vi abitano, circa la metà frequenta i corsi di Ingegneria, la cui sede principale è localizzata proprio ai margini dell'area, al confine con il centro. Il prezzo al metro quadro per l'affitto mensile è di 12 euro, e sfiora i valori del centro storico.

Dall'indagine condotta nell'ambito del corso, emerge come l'apprezzamento per l'area sia legato in particolare alla presenza e accessibilità delle aree verdi, in linea con le indagini di HousINGBO. La zona ha inoltre una dotazione di supermercati considerata buona, così come l'accessibilità al trasporto pubblico e la cura e sicurezza. L'assenza di studentati determina una limitata presenza di sale studio e biblioteche, mentre bar e locali sono presenti e percepiti in numero adeguato. Così come per le altre aree studio, i residenti che hanno partecipato al sondaggio valutano positivamente la presenza degli studenti e studentesse nell'area.

Si rileva, infine, la presenza di un ex vivaio abbandonato che può costituire un'opportunità interessante per incrementare la presenza di alloggi per studenti e studentesse, e di conseguenza i servizi a loro rivolti, considerati carenti. La dotazione di ERP risulta inferiore al 10%, mentre la presenza di oltre 120 alloggi affittati a breve termine su AirBnB potrebbe costituire una ulteriore possibilità di incremento dell'offerta abitativa per studenti.

I principali esiti dell'analisi sono riportati in Tabella I.

Tabella I | Valutazione qualitativa degli elementi investigati per le quattro aree di indagine. Per ciascun elemento i tre colori indicano: livello elevato (gradazione scura), livello medio (gradazione intermedia), livello basso (gradazione chiara).

Aree studio / Elementi di indagine	Presenza di studenti e studentesse tra gli abitanti	Presenza di studentati pubblici o privati	Presenza di bar e locali	Presenza di supermercati	Presenza di biblioteche e sale studio	Accessibilità legata al trasporto pubblico	Presenza e accessibilità delle aree verdi	Qualità delle aree verdi	Cura e sicurezza	Presenza di aree dismesse	Presenza alloggi ERP	Presenza di alloggi su AirBnB per affitti brevi	Costi dell' affitto libero (Valori OMI)
Irnerio e Cirenica	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto
Dagnini	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto
Lavoro	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto
XXI Aprile	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto

4 | Conclusioni

Lo studio mette a confronto le aspettative e i bisogni di due gruppi sociali – residenti stabili e studenti – che condividono lo stesso contesto urbano. L'integrazione di queste informazioni consente una lettura più chiara dei bisogni e dei possibili punti di frizione. Di conseguenza si può valutare l'attitudine delle diverse aree a ospitare interventi di potenziamento della ospitalità rivolta agli studenti e pianificare, di conseguenza, interventi di rigenerazione più coerenti con le aspettative degli abitanti attuali e futuri.

Dalle indagini svolte emerge come le aree in cui la presenza degli studenti è maggiore siano prossime ai principali servizi universitari e al centro storico, ricco di attività ricreative e saturo in termini tessuto urbano, come via Irnerio e via del Lavoro. In tali aree, l'obiettivo è di mantenere costante la presenza studentesca e di offrire spazi e servizi di qualità. Pertanto, da un lato risultano fondamentali politiche volte a rendere

economicamente più convenienti affitti a medio e lungo termine rispetto a quelli brevi, per contrastare l'aumento degli alloggi locati a fini turistici; dall'altro, occorre formulare misure per migliorare i servizi e gli spazi, anche attraverso forme diverse di gestione. In aree come Dagnini, nella seconda cerchia della città ma con un buon livello dei servizi di prossimità, l'obiettivo auspicabile è di rendere maggiormente ricca l'area di servizi e di residenze per studenti, sfruttando anche le aree dismesse presenti, per incentivare gli studenti a scegliere aree più periferiche della città in cambio di spazi e servizi a misura, e alleggerire così la pressione sulle aree centrali. In ultimo, l'area di via XXI Aprile può porsi obiettivi molto simili all'area Dagnini: su quest'ultima potrebbe concentrarsi la previsione di creazione di nuovi studentati e servizi connessi, resi possibili anche in questo caso dalle dismissioni in corso.

In conclusione, gli esiti della ricerca forniscono un approccio metodologico che, a partire da un'approfondita conoscenza del territorio, delle sue risorse e dell'attrattività dei suoi servizi, è in grado di indirizzare strategie di rigenerazione diversificate per rispondere alle esigenze e alle aspettative delle comunità insediate.

Tra le direzioni future della ricerca, si evidenzia la necessità, da un lato, di comprendere in maniera più sistematica e approfondita le esigenze degli studenti e la desiderabilità dei servizi in relazione alla distanza dall'abitazione; dall'altro, di sperimentare sul campo i meccanismi mirati all'incremento dell'offerta abitativa per la popolazione studentesca a partire dal patrimonio abitativo sia pubblico, che privato.

Riferimenti bibliografici

- Ascoli U., Bronzini M. (2018), Il welfare, la casa, l'abitare: lo scenario nazionale. Nota introduttiva, in *La Rivista delle Politiche Sociali / Italian Journal of Social Policy*, n. 4/2018, pp. 9-23.
- Bozzetti A., De Luigi N. (2022), L'esperienza universitaria ai tempi del Covid-19. Un'indagine sugli studenti dell'Università di Bologna, *Regional Studies and Local Development*, n. 3, pp. 63-85.
- Bricocoli M., Sabatinelli S. (2015), Una precaria ricerca di autonomia. I giovani come osservatorio per una riflessione sulle politiche dell'abitare sociale. In: Manzo L.K. (a cura di), *Mi generation. Il Piano di Governance delle Politiche Giovanili della Città di Milano (2013-2014)*. Milano: Comune di Milano.
- Comune di Bologna (2021), *Piano Urbanistico Generale. Approfondimenti conoscitivi e. Patrimonio abitativo. scheda 32. Edilizia residenziale pubblica*, pp. e7-e15.
- Università di Bologna (2022), *Bilancio Sociale 2021*. Disponibile al sito: <https://www.unibo.it/it/ateneo/chissiamo/bilancio-sociale>

Sitografia

- Agenzia delle Entrate. Osservatorio del Mercato Immobiliare, <https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/web/guest/schede/fabbricatiterreni/omi/banche-dati/quotazioni-immobiliari>
- Città metropolitana di Bologna, Turisti nel Comune e nella Città metropolitana di Bologna - serie storica dal 2018 al 2023, <http://inumeridibolognametropolitana.it/dati-statistici/turisti-nel-comune-e-nella-citta-metropolitana-di-bologna-serie-storica>
- Inside Airbnb, <http://insideairbnb.com/>
- Laboratorio Parco della Montagnola, disponibile su Fondazione Innovazione Urbana alla sezione Progetti <https://www.fondazioneinnovazioneurbana.it/progetto/montagnola>

Riconoscimenti

I risultati dell'indagine illustrata nel presente contributo sono stati identificati anche grazie al lavoro delle tutor e degli studenti e studentesse del corso di Tecnica Urbanistica con Laboratorio A.A. 2022/2023 presso il Corso di Laurea magistrale a ciclo unico in Ingegneria Edile-Architettura dell'Università di Bologna. Si ringraziano pertanto le tutor Ing. Giulia Marzani, Ing. Arch. Benedetta Baldassarre, Arch. Simona Bravaglieri e Ing. Benedetta Cavalieri, e gli studenti e studentesse di seguito elencati: Alessia Artale, Aurora Draghetti, Luca Fumo, Anna Ghelfi, Linda Sermasi, Bianca Gironda, Safaa Idrissi Zaki, Luca Mattioli, Veronica Papaveri, Canio Tiri, Nicolò Bianchi, Domenico Facchini, Giulia Garavini, Sara Garofano, Simone Zanetti, Danila Attadia, Nicola Benini, Alessandro Marti, Giorgia Masper, Kiara Perolli, Giuseppe Massafra, Carlotta Pacente, Giorgio Picchi, Andrea Prospero, Gianluca Scardino, Francesca Bucci, Salvatore Piacentile, Elena Piccari, Nicolò Portanova, Petr Zhuganar, Giovanna Gretamarina Panella, Marabel Rossi, Marica Ruggiero, Martina Tulli, Chiara Battagliola, Chiara Fortini, Isabella Giovanetti, Annalisa Mancarella, Simone Ruvioi.

Rigenerazione urbana e dignità abitativa. Il progetto Capacity a Messina

Ferdinando Trapani

Università degli Studi di Palermo
DARCH - Dipartimento di Architettura
ferdinando.trapani@unipa.it

Abstract

Riguardo al tema delle politiche pubbliche di gestione del disagio abitativo si registra il passaggio graduale dagli approcci tradizionali centrati sulla dotazione di alloggi di nuova costruzione su suoli liberi a quelli più recenti basati sulla ricerca di soluzioni che presentano specifiche realizzazioni in vari contesti urbani spesso difficilmente mutuabili altrove. Tali soluzioni, anche se caratterizzate prevalentemente sul versante organizzativo e relazionale sociale, consentono di esplorare, anche nella dimensione fisica, nuove qualità degli spazi dell'abitare in chiave di sostenibilità ecologica urbana con temporalità di realizzazione differenziate. In situazioni sociali particolarmente degradate le politiche di rigenerazione urbana sono sempre più chiamate a svolgere un ruolo decisivo. Il contributo esamina gli esiti del progetto integrato *Capacity*, che riguarda diverse aree di azione di due baraccopoli dove vivevano centinaia di famiglie al di sotto della soglia di povertà. *Capacity* si configura come programma integrato in cui l'effettiva realizzazione del diritto all'abitazione dei baraccati, oltre ad aver caratterizzato positivamente il processo di avvio all'abitazione legale e ad aver contribuito allo sviluppo del capitale di fiducia per la continuità del processo di capacitazione avviato e continuato nel tempo, può giovare anche alle politiche spazializzate di rigenerazione urbana. La necessità di affrontare la complessità del governo delle trasformazioni del territorio nella sfida della transizione ambientale comporta la sperimentazione di nuove strumentazioni complesse in cui sono presenti anche processi di pianificazione urbana che possono essere efficaci rispetto alle azioni dirette nel sociale ma in un orizzonte temporale molto più lungo ed in condizioni di incertezza assai maggiori.

Parole chiave: urban regeneration, social practices, housing

1 | Introduzione

Il fenomeno del disagio abitativo è stato molto studiato da molti punti di vista, tra cui quello della salute considerando, per esempio, il ruolo della qualità igienica della residenza nell'incidenza di alcune malattie croniche non trasmissibili (NCDs) sui relativi residenti considerando se questi hanno continuato a vivere in condizioni di deprivazione più o meno a lungo nell'arco della loro vita e tenendo presente la qualità delle politiche di contrasto al fenomeno del disagio abitativo (Marsh, Gordon, Heslop & Pantazis, 2000). L'alloggio, inteso come bene di prima necessità, sembra essere una delle necessità più rilevanti nel determinare le condizioni determinanti per il benessere materiale di una famiglia per soddisfare un insieme di bisogni primari (Ayala, Navarro, 2007). Nella documentazione comunitaria il tasso di disagio abitativo (DA) è definito in termini riferiti sia al livello di deprivazione dei proprietari (affollamento) che alle condizioni delle loro case (stato igienico) che devono essere pessime o prossime al rischio di crollo (Eurostat, 2021; IRES Piemonte). Con particolare riguardo alla situazione della regione Sicilia, nella documentazione del programma operativo del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) si legge che, in continuità con la programmazione precedente (2014-2020), la nuova strategia (2021-2027) di contrasto al DA consiste nelle nell'elevare la qualità dei servizi di cura per la conciliazione vita-lavoro, ridurre il disagio abitativo per soggetti con fragilità sociali ed economiche ed il potenziamento delle strutture rivolte all'inclusione dei target vulnerabili, anche al fine di arginare la marginalità sociale e la deprivazione materiale, ad esempio attraverso la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico (PO FESR 2021-2027: 135).

Il documento di riferimento utilizzato per l'analisi di contesto riferito ai problemi sociali è il Country Report 2020 della CE (Country Report 2020) che presenta i dati relativi alla percentuale in stato di disagio abitativo per titolo di godimento. Secondo il Rapporto ASVIS 2021 "oltre 1,1 milioni di famiglie sono in condizione di disagio abitativo, acuto o grave. Il patrimonio gestito dalle Aziende casa (725mila alloggi) presenta 58,1mila alloggi sfitti di cui 8,6mila inadeguati e non assegnabili" (ASVIS, 2021: 158). L'approccio di housing first può essere considerato come intervento che separa l'alloggio dal sostegno alle persone con esigenze di supporto complesse concentrandosi sulla fornitura di alloggi prima e poi la come supporto assistenziale a

misura intorno allo stesso alloggio (Jones, Albanese & Revelli, 2022: 5). L'housing led, invece, mira al reinserimento della persona disagiata nel mondo sociale del lavoro (Molinari, Zenarolla, 2018).

La casa ed il lavoro costituiscono la base della dignità della persona umana (UN, 1948: artt. 1, 12 e 23): da questa base si può giungere al concetto di 'dignità abitativa'.

Considerando la storia degli interventi dell'housing pubblico, nell'opinione comune l'intervento dell'amministrazione pubblica si è caratterizzato prevalentemente nello sforzo di costruire nuove case per le famiglie che non possono né comprarle, né prenderle in affitto o essere in grado di avere un reddito intermedio per accedere alle politiche di social housing. Queste soluzioni si sono praticate da decenni con esiti positivi a breve termine ma con impatti insostenibili in termini di spreco di suolo e soprattutto di emarginazione e disegualianza sociale: "il diritto ad un alloggio adeguato non richiede allo Stato di costruire alloggi per l'intera popolazione" (UN, 2009: 6).

Oggi una tipologia di approccio alla risoluzione delle problematiche dell'housing che ha prodotto effetti positivi si concentra sulla cura delle persone ed in particolare di quelle più deboli (Gallio, Cogliati Dezza 2018), come pure esistono riflessioni ampie sul tema del progetto urbano inteso dal punto di vista della cura puntando alla sperimentazione di nessi causali tra infrastrutturazione autosostenibile urbana e impatti sulla salute umana ed il benessere sociale (Capuano, Lanzetta, 2021). Inoltre, il quadro di riferimento delle nuove azioni per affrontare il disagio abitativo è caratterizzato dal fatto che la costruzione di nuove case e dei servizi connessi è divenuto insostenibile sia dal punto di vista della capacità di carico ambientale e per contrastare lo spreco di suolo e perché le risorse finanziarie pubbliche sono sempre meno disponibili (Fosti, Saporito, Perobelli, 2019).

Bisogna ribaltare la prospettiva tradizionale che vede ancora la pianificazione come terapia unica della città ossia cogliendo il tempo del processo di piano come cuore dell'analisi mentre l'interazione tra residenti e quartiere nel tempo del processo di rigenerazione – a volte lungo o lunghissimo- dovrebbe essere il cuore della ricerca delle condizioni operative affinché tutti gli attori dell'arena urbana possano essere considerati effettivamente capaci delle trasformazioni avvenute, ossia tutti i produttori della città siano messi non solo teoricamente (prima o durante la formazione del piano) ma anche durante l'arco di vita del quartiere stesso rispetto alla concreta condizione collaborativa e soprattutto comunicativa di fornire soluzioni al tema del disagio abitativo (Matthews, 2012).

Ogni ipotesi caritatevole dovrebbe essere limitata perché già utilizzata in passato e giudicata insufficiente rispetto alle soluzioni di dominio pubblico così come già aveva intuito Giolitti ai primi del '900 (D'Amuri, 2013).

La considerazione degli effetti sulla qualità dello spazio urbano delle politiche di contrasto al disagio abitativo rimane ancora oggi decisiva soprattutto nelle periferie (Camera dei Deputati, 2017). La dimensione dei problemi da affrontare oggi nelle aree di degrado abitativo è molto più ampia e complessa del semplice potenziamento infrastrutturale. Non basterebbero tutte le strategie di dotazione tecnologica innovativa intelligente per affrontare il tema degli stili di vita delle popolazioni poste di fronte ai temi della disoccupazione, della mancanza di una casa per sé e per la propria famiglia nonché della povertà assoluta per una durata molto lunga nell'arco dell'esistenza. Gli studi sulle trappole della povertà sono illuminanti su questo punto (Banerjee, Duflo, 2011). Le prospettive delle politiche di contrasto al disagio abitativo sono piuttosto delineate non solo in linea teorica ma anche sul piano operativo vero e proprio poiché si fondano su una notevole base di buone pratiche in contesti differenziati, tanto che esistono documenti che si propongono come guide per gli interventi nella forma di reti di cooperazione aperte (Pleace, 2018; Pleace, Baptista, Knutagård, 2019; Pleace, N., 2021; Jones, Albanese, Revelli, 2022).

Il caso di studio riguarda un piano integrato che ricomprende strumenti di pianificazione molto diversi tra loro. L'approccio valutativo utilizzato non misura l'attuazione di tutte o della prevalenza delle strategie del piano come indicatore di successo e si situa in una posizione intermedia in cui "l'attuazione è ancora importante ma dove, fintanto che i risultati sono positivi, le deviazioni dai piani sono viste con equanimità" (Alexander, Faludi, 1989: 127). L'interazione tra il progetto Capacity e lo schema di massima del PRG di Messina del 2018 (mai discusso in consiglio comunale) è qui intesa come ambiente operativo assimilato a quella della pianificazione strategica e ciò implica l'assunzione di un approccio che distingue gli aspetti conformativi o ordinativi e quelli argomentativi e retorici accettandone le differenze costitutive (Mazza, 1994, 1995) per giungere a conclusioni di tipo aperto e critico riflessivo (Tutino, 1986).

2 | L'evoluzione urbanistica

Il contributo riguarda una serie di aree e punti notevoli della città di Messina caratterizzata da una complessa storia di strumenti urbanistici afferenti a tre periodi della pianificazione urbanistica siciliana differenziati.

Una prima fase può essere considerata negli anni '80-'90 nella quale nel dibattito intorno al PRG era presente il riflesso di un approccio sperimentale in chiave morfologica nell'azione del piano (Secchi, 1984, 1986; Secchi, Viganò, 2011; Mantiaras, Viganò, 2016; Bianchettin Del Grano, 2016; Pavia, 2017). Poi una seconda fase di assestamento tecnico amministrativo e verifica del rispetto alle nuove norme di controllo e gestione del suolo e del paesaggio. Infine è possibile registrare una terza fase più recente in cui, in avvio, sembrano emergere posizioni insorgenti dal basso, che propongono una pianificazione tutta centrata sulla tutela degli ecosistemi naturali.

I vincoli del P.R.G. del Comune di Messina sono decaduti il 18/10/2010 dopo la reiterazione del 17/10/2007, ai sensi dell'Art. 19 della Legge Regionale 71/78. Ciò rivela una notevole inerzia politica nei confronti dell'urbanistica. La città di Messina, intesa come insieme delle azioni dei decisori politici e delle forze imprenditoriali presenti, dopo il periodo della giunta Accorinti dichiaratamente 'no-ponte' sembra voler crescere senza la guida di una strumentazione unitaria: vi sono spinte per varianti parziali puntuali che gradualmente vanno a saturare tutti gli spazi rimasti liberi compresi quelli direttamente o indirettamente connessi alle aree delle baracche post terremoto. Di recente il sub commissario al risanamento di Messina per la questione delle aree dei baraccati ha presentato proposte di intervento per step successivi per una definitiva azione di recupero integrato (recupero alloggi ed interventi di inclusione sociale insieme) di tutte le aree di risalenti al sisma del 1908 (Comune di Messina, 2023).

Dal momento dell'approvazione del PRG vigente nel 2002, la nuova variante generale è stata oggetto di costruzione delle direttive nel 2010 approvate dal Consiglio nel 2012. Ma poi il preliminare della nuova variante parziale di tutela ambientale, presentato dalla giunta nel 2018, non è mai stato discusso in Consiglio comunale.

2.3 | Il progetto Capacity

Il progetto Capacity trae il suo nome dall'opera di Sen sulle *capabilities* (Arena, 2017) e si sviluppa come processo di innovazione sociale innestato nel terzo periodo prima descritto che si articola come un piano territoriale integrato in cui sono chiaramente distinguibili aspetti socioeconomici, tecnologici e di assetto spaziale. Il progetto Capacity, dal punto di vista del governo delle trasformazioni spaziali, è legato alla filosofia essenzialmente conservativa del piano preliminare più recente, cui la nuova Giunta comunale non ha più dato seguito.

Capacity è iniziato grazie al programma operativo nazionale (PON) del 2016. Il dato notevole di discontinuità rispetto ai precedenti piani urbanistici di Messina è che il piano preliminare di Messina del 2018 contiene alcuni precisi riferimenti all'iniziativa Capacity che è sostanzialmente un programma di rigenerazione urbana in chiave sociale. Il capitolo 1.4 della relazione generale del preliminare di PRG si intitola "un ampio e diffuso processo di rigenerazione della città esistente e di capacitazione sociale ed imprenditoriale" (pag. 33). Il preliminare di piano considerava decisivo sia l'accoglimento della variante di salvaguardia ambientale data la gravità del rischio sismico e idrogeologico che la riuscita del progetto Capacity (De Cola, 2017).

Il progetto Capacity possedeva soprattutto una strategia complessa di innovazione sociale in: a) ambienti caratterizzati da basso o nullo livello di posizione lavorativa e di risparmio familiare, b) carenza di sicurezza sociale e c) molto permeabili alla cultura mafiosa. Il progetto declina l'obiettivo generale della capacitazione dei residenti disagiati in diversi assi strategici. In particolare, Capacity (cfr. Giunta e Leone, 2022: 86-87) prevede diverse attività di co-pianificazione spaziale articolate in tipologie di strumentazione urbanistica innovativa (redazione del nuovo PRG del Comune di Messina come *piano regolatore condiviso*), tradizionale (consulenza specialistica agroforestale e ambientale, variante al piano nell'ambito di progetto, riqualificazione ambientale e risanamento igienico del torrente Bisconte Catarratti, nuovi impianti di illuminazione pubblica) e studi ambientali e immobiliari per la riqualificazione urbana e l'innovazione sociale (mainstreaming).

3 | La situazione attuale

Gli indicatori di risultato del progetto possono essere così riassunti: quasi 20.000 mq liberati dalle baracche e ripuliti; b) rimozione totale dell'amianto legalmente; c) più di 600.000 euro erogati in microcredito; d) 205 alloggi acquistati nel mercato immobiliare e assegnati; e) condominio ecologico sperimentale con impianto fotovoltaico di terza generazione (7 alloggi); f) nuova comunità energetica a Fondo Saccà; g) 66 famiglie che hanno un proprio alloggio grazie allo strumento della capacità personale e all'accesso facilitato al credito; h) 139 alloggi acquistati dal Comune di Messina; i) 37 famiglie beneficiarie di microcredito sociale per l'acquisto di abitazioni; l) 11 attività imprenditoriali sostenute o avviamenti attivati; m) 50 bambini che frequentano il

nuovo centro educativo di Fondo Saccà; m) 130 neonati raggiunti dal servizio di home visiting e interventi educativi per i genitori. Invece, in alcuni dei progetti previsti da Capacity, il processo di formazione della strumentazione urbanistica attuativa registra una forte inerzia dei processi di trasformazione spaziale a corredo di quelli tutti realizzati riguardanti le zone dei baraccati.

4 | Risultati

Dall'analisi di coerenza tra il complesso delle previsioni urbanistiche rispetto al progetto Capacity il risultato è che si tratta di un programma urbano integrato la cui complessità consiste nella varietà degli approcci che dovevano necessariamente essere (ognuno per asse e componente strategico) di tipologie multi-obiettivo e multidimensionali. Ciò era necessario per la loro implementazione e, considerate le gravi criticità per l'attuazione della strumentazione urbanistica indispensabile per qualsiasi trasformazione spaziale, risultava prevedibile che il cronogramma avrebbe incontrato fortissimi ostacoli. Si mette in luce anche che la volontà di integrare azioni di tipo sociale-emergenziale, innovazione tecnologica, transizione ambientale e governo delle trasformazioni dello spazio urbano in un'unica politica comunale di piano è da considerare come un dato assolutamente innovativo per la pianificazione urbanistica. Infatti, si consideri che lo schema di massima del 2018 non disponeva della legge di riforma urbanistica regionale (l.r. 13 n.19 agosto 2020, e sue modifiche successive) che, per la prima volta, prevede una strumentazione regolativa della rigenerazione urbana. Il recupero della ferrovia dismessa a fini ciclopedonali come principale greenway urbana è l'unico progetto fisico non realizzato ma rimane centrale e coerente con le previsioni territoriali del PUMS (2022) e quindi ancora realizzabile persino nello scenario che ricomprende la costruzione del Ponte sullo Stretto. Per quanto riguarda agli approfondimenti valutativi con un taglio sociale si rimanda all'esaustivo lavoro di Giunta e Leone (2022) come pure per una migliore conoscenza degli aspetti di pianificazione urbanistica si vedano i contributi di Marina Arena e Francesco Cannata sullo stesso argomento (2015, 2017, 2021, 2022).

5 | Conclusioni

L'urbanistica siciliana arranca lentamente, mentre i cittadini siciliani cambiano più rapidamente come lo fanno il mercato economico e gli assetti geopolitici. Compito di questo contributo è di tentare di dare una spiegazione di questa lentezza e parzialità nel conseguimento di obiettivi di qualità dell'abitare specialmente in rapporto alla grande efficacia della strumentazione di innovazione sociale all'interno di un piano integrato di rigenerazione urbana sperimentata per la prima volta a Messina ed in Sicilia. Gli esiti parziali, al netto delle previsioni di trasformazione territoriale, sono incoraggianti e la futura valutazione di efficacia che sarà svolta quando sarà redatto e approvato il nuovo PRG con le nuove procedure di legge che prevedono, tra l'altro, l'incremento degli studi propedeutici agli strumenti urbanistici previsti anche nel campo idrogeologico, potrà dire se il progetto Capacity avrà avuto anche successi sul piano urbanistico vero e proprio considerando che la pianificazione comunale si sta avviando in un nuovo percorso caratterizzato dal dibattito sul Ponte e non sul destino degli abitanti delle zone baraccate restanti.

Riferimenti bibliografici

- Ayala L., Navarro C. (2007), "The dynamics of housing deprivation", in *Journal of Housing Economics*, n.16, pp. 72-97.
- Alexander E., Faludi, A. (1989), "Planning and plan implementation: notes on evaluation criteria", in *Environment and Planning B*, no. 16, pp. 127-140.
- Arena M. (2015), La casa come tema sociale. La questione abitativa a Messina. Italia 45-45. Radici, condizioni, prospettive, in *Atti della XVIII Conferenza Nazionale SIU, Società Italiana degli Urbanisti, Venezia, 11-13 Giugno 2015*, Planum, Milano, pp. 1165-1170.
- Arena M. (2017), Il ruolo del terzo settore nella rigenerazione delle periferie. Il progetto Capacity, in *Atti della XX Conferenza Nazionale SIU-Società Italiana degli Urbanisti. Roma, 12-14 giugno 2017*, Planum, Milano, pp. 1447-1455.
- Arena M., Cannata F. (2021), "61. Il presidio sociale e culturale del terzo settore nel recupero delle aree militari dismesse. Forte Petrazza e Fondazione di Comunità", in Federico Camerin e Francesco Gastaldi (a cura di), *Rigenerare le aree militari dismesse Prospettive, dibattiti e riconversioni in Italia, Spagna e in contesti internazionali*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, pp.788-799.
- Arena M. (2022), "Tracciati ferroviari dismessi tra reti e beni comuni: il caso di Messina", in Currà E., Docci M., Menichelli C., Russo M., Severi L. (a cura di), *Stati Generali del Patrimonio Industriale, Roma – Tivoli 9 - 11*

- giugno 2022, AIPAI – Associazione Italiana per il Patrimonio Archeologico Industriale, Marsilio, Venezia, paper n. 4.0.7.
- Banerjee A., Duflo E. (2011), *Poor Economics. A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty*, Public Affairs, New York.
- Bianchettin Del Grano M. (a cura di, 2016), *Suolo. Letture e responsabilità del progetto*, Officina, Roma.
- Capuano A. Lanzetta A. (a cura di, 2021), *#curacittà Roma. La Sapienza della cura urbana*, Quodlibet, Roma.
- D'Amuri M. (2013), *La casa per tutti nell'Italia giolittiana. Provvedimenti e iniziative per la municipalizzazione dell'edilizia popolare*, Dipartimento di Studi Storici dell'Università di Torino, Ledizioni, Milano.
- Fosti G., Saporito R., Perobelli E. (2019), *Valore pubblico delle aziende casa (il)logiche di public management per il settore dell'ERP*, Egea, Milano.
- Gallio G, Cogliati Dezza MG (2018), *La città che cura Microaree e periferie della salute*. Alpha & Beta-Hoepli, Milano.
- Giunta G., Leone L. (2022), “Rigenerazione urbana e approccio alle capacitazioni. Il caso di studio del progetto Capacity”, in *Impresa Sociale*, n. 2, pp. 83-94.
- Marsh A., Gordon D., Heslop P., Pantazis C. (2000), “Housing Deprivation and Health: A Longitudinal Analysis”, in *Housing Studies*, n.15, vol.3, pp. 411-428.
- Mantiaras P., Viganò P. (a cura di, 2016), *Le sol des villes. Resource et project*, MétisPresse, Gêneve.
- Molinari P. Zenarolla A. (a cura di, 2018), *Prima la casa. La sperimentazione dell'housing first in Italia*, Franco Angeli, Milano.
- Matthews P. (2012), “The longue durée of community engagement: New applications of critical theory in planning research”, in *Planning Theory* no.12, vol. 2, pp. 139-157.
- Mazza L. (1994), “Piano, progetti, strategie”, in *CRU-Critica della Razionalità Urbanistica*, no. 2, pp. 50-55.
- Mazza L. (1995), “Piani ordinativi e piani strategici”, in *CRU-Critica della Razionalità Urbanistica*, no. 3, pp. 36-41.
- Pavia R. (2017), Suolo e progetto urbano: una nuova prospettiva, *EWT - Eco Web Town*, n.15, vol. I, pp. 54-57.
- Pleace N. (2018), *Using Housing First in Integrated Homelessness Strategies*, St Mungo's, London.
- Pleace N., Baptista I., Knutagård M. (2019), *Housing First in Europe: An Overview of Implementation, Strategy and Fidelity*, disponibile fino al 14.3.2023 al sito web:
https://housingfirsteurope.eu/assets/files/2019/10/2019-10-10- HFinEurope_Full-Report2019_final.pdf .
- Pleace N. (2021), “Neoreaction and Housing First: A Review Essay”, in *European Journal of Homelessness*, no.2, vol. 15, pp.173-192, disponibile fino al 31.5.2023 al sito web:
https://www.feantsaresearch.org/public/user/Observatory/2021/EJH_15-2/EJH_15-2_BR1_1.pdf;
- Jones S., Albanese F., Revelli M. (2022), *Achieving a new Systems Perspective to ending homelessness through Housing First. A policy and Practice guide*, Housing First Europe Hub, disponibile fino al 14.3.2023 al sito web:
http://housingfirsteurope.eu/wp-content/uploads/2022/05/Systems_Perspective_Policy_and_Practice_Guide.pdf .
- Secchi B. (1984), *Il racconto urbanistico*, Einaudi, Torino.
- Secchi B. (1986), “Progetto di suolo”, in *Casabella* nn. 520-521, pp. 19-23.
- Secchi B., Viganò P. (2011), *La Ville poreuse. Un projet pour le grand Paris, et la métropole après-Kioto*, Metispresses, Gêneve.
- Tutino A. (1986), “Efficienza, equità, bellezza”, in Tutino, A. (a cura di), *L'efficacia del piano*, Lavoro, Roma, pp. 541-553.
- UN (1948), *Universal Declaration of Human Rights*, General Assembly of United Nations General Assembly resolution 217 A (III) of 10 December, 1948.
- UN (2009), *The Right to Adequate Housing*, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, UN Habitat, United Nations Office, Geneva.

Sitografia

- ASviS (2021), Rapporto ASviS 2021, Alleanza per lo Sviluppo sostenibile, disponibile fino al 31.5.2023 al sito web:
https://asvis.it/public/asvis2/files/Rapporto_ASviS/Rapporto_2021/Rapporto_ASviS_2021.pdf
- Camera dei deputati (2017), Relazione sull'attività svolta dalla commissione. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie, Atti Parlamentari, XVII Legislatura, doc. XXII-bis, n.19, alleg., Camera dei deputati, Roma; disponibile fino

al 31.5.2023 al sito web:
http://documenti.camera.it/_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/022bis/019all/INTERO.pdf

Comune di Messina (2023), <https://comune.messina.it/it/news/risanamento-dei-nuclei-abitativi-degradati-della-citta-annunciata-oggi-la-consegna-alloggi-a-persone-fragili?type=2>

Country Report (2020), Bruxelles, 26.2.2020, SWD(2020) 511 final, documento di lavoro dei servizi della Commissione, Relazione per paese relativa all'Italia 2020 che accompagna il documento Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale Europea e all'eurogruppo, semestre europeo 2020: valutazione dei progressi in materia di riforme strutturali, prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici e risultati degli esami approfonditi a norma del regolamento (UE) n. 1176/2011 {COM(2020) 150 final}; disponibile fino al 30.5.2023 al sito web: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0511&from=EN> .

Eurostat (2021), “Glossary:Severe housing deprivation rate”, *Eurostat Statistics Explained*, 13 April 2021, disponibile fino al 31.5.2023 al sito web: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Severe_housing_deprivation_rate .

De Cola (2017), intervista a Sergio De Cola, all'epoca assessore comunale ai lavori pubblici di Messina, in *Normanno. Notizie in tempo reale su Messina e la Sicilia*, 15 febbraio 2017, disponibile fino al 26.5.2023 al sito web: <https://normanno.com/politica/prg-lamministrazione-approva-la-variante-salvaguardia-ambientale/>

IRES Piemonte - Istituto di Ricerche Economico Sociali del Piemonte, definizione di ‘disagio abitativo’, disponibile fino al 13.2.2023 al sito web:
https://www.sisreg.it/index.php?option=com_content&view=article&id=52&Itemid=87

PO FESR 2021-2027: <https://www.euroinfosicilia.it/download/pr-fesr-sicilia-2021-2027-adottato-decisione-ue-n-93662022/?wpdmdl=84919> .

PON (2016), PON Metro documento strategico di Messina, disponibile fino al 31.5.2016 al sito web:
<http://www.ponmetro.it/wp-content/uploads/2016/10> .

Regione Siciliana: *Variante PRG Messina*, note dell'ufficio del genio civile della Regione Siciliana sulla variante parziale di salvaguardia ambientale:
https://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/PIR_LaStrutturaRegionale/PIR_AssInfrastruttureMobilita/PIR_Diptecnico/PIR_GenioCivileMessina/PIR_ProvvedimentiUfficio/PIR_VariantePRGMessina

**Salute, condizioni di fragilità
e servizi di comunità**

Prevent Together: la salute nel progetto urbano

Barbara Badiani

Università di Brescia

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

barbara.badiani@unibs.it

Daniela De Leo

Università La Sapienza, Roma

PDTA-Dipartimento di Pianificazione, Design, Tecnologia Dell'architettura

daniela.deleo@uniroma1.it

Abstract

Il tema della salute umana ha rappresentato uno degli obiettivi fondativi dell'urbanistica e oggi viene richiamato nel dibattito scientifico intrecciandolo ai concetti di sostenibilità, di qualità della vita e di equità. L'esistenza di un legame tra ambiente vissuto e aspetti socio-economici, comportamentali e percettivi, che influenzano le scelte e gli stili di vita, sono evidenti e indagati da ricerche in molti campi. Si trovano, tra i tanti esempi, descrizioni, misure e proposte progettuali che tentano, con evidenze scientifiche, di dare corpo a questo legame in modo da rafforzare la consapevolezza di pianificatori e amministratori e individuare indirizzi efficaci per la tutela della salute nelle città. In particolare, leve potenti, che si fondano sul concetto del prendersi cura, si intrecciano a temi come la città inclusiva, sicura, efficiente, richiamando l'importanza di politiche integrate e collaborative.

Eppure i dati mostrano una tendenza alla crescita di alcuni tipi di malattie non trasmissibili, anche tra i giovani, che sono legate allo stile di vita. Le percentuali di giovani obesi crescono sia in Europa che in Italia, e con valori medi tra regioni italiane del Nord e del Sud non così distanti (ISS, 2016). Sembrano quindi essere riconfermate qui, come in molti altri campi, difficoltà e lentezza nell'innescare processi capaci di ribaltare, o almeno ridurre, condizioni che mettano a rischio la salute attraverso la pianificazione e il progetto urbano.

A partire da queste considerazioni, il paper rende conto dell'impostazione e dell'implementazione del progetto *Prevent Together*, finanziato da Fondazione Cariplo per il biennio 2023-2025 nell'ambito del bando "Cibo e salute: ricerche sull'obesità nell'età evolutiva per la promozione di stili di vita più sani", che coinvolge due gruppi di ricerca multidisciplinari (con medici, psicologi, sociologi e, ovviamente, urbaniste) dell'Università di Brescia e della Scuola Superiore di Studi Avanzati, La Sapienza di Roma. In particolare, nel progetto si considera un target specifico e poco indagato, ovvero ragazzi e ragazze tra gli 11 e i 14 anni, e si approfondiscono le ragioni di condizioni di obesità e gli effetti di azioni mirate per la promozione di stili di vita sani, coinvolgendo insegnanti e famiglie. Pur nel necessario approccio interdisciplinare, nell'impostazione del lavoro di ricerca dalle autrici si mette a fuoco la dimensione urbana e urbanistica del nesso cibo, salute e stili di vita, coniugandola con questioni legate alle diverse scale (città metropolitane, città medie e piccoli comuni) oltre che alle peculiarità dei contesti (aree periferiche, marginali, interne). Nello specifico, l'attenzione e il confronto si concentrano su alcuni esempi e proposte di progettazione di spazi urbani e di servizi collettivi e di welfare, con riferimento ai tre ambiti territoriali su cui verranno condotte le sperimentazioni previste nel progetto, ossia: scuole di quartieri centrali e periferici di una città metropolitana (Roma), insieme a una città di medie dimensioni (Brescia) e alcuni piccoli comuni (della pianura e delle valli bresciane), al fine di differenziare condizioni territoriali e verificare opzioni di indirizzi e strategie di intervento. L'approccio si fonda sul coinvolgimento di giovani, insegnanti, famiglie e amministrazioni locali, quali soggetti con i quali sperimentare un percorso che attivi più canali di apprendimento con cui incidere sull'autonomia di scelta di stili di vita più sani, utilizzando gli strumenti dell'osservazione e progettazione dei percorsi casa-scuola e di spazi ricreativi. In particolare, si intende rafforzare alcune competenze individuali dei giovani, come la consapevolezza e la responsabilità verso sé stessi e gli altri, mettendo in luce le possibili connessioni tra aspetti urbanistici e salute, che possano anche essere utili alla definizione di progetti e politiche di intervento alla scala urbana e metropolitana.

Parole chiave: welfare, collaborative urban design, urban project

1 | Città contemporanea, determinanti della salute e urbanistica

Come è noto, l'urbanistica si occupa da sempre di definire progetto e regole per garantire il benessere dei cittadini: dalla salubrità dell'area, fino alla qualità degli interventi architettonici e urbani.

Il progetto *Prevent Together*, di cui si darà conto in dettaglio nel par.3, è inquadrabile all'interno di quelle che sono state definite le determinanti della salute nella città contemporanea con le quali viene circoscritto uno spazio d'azione possibile degli strumenti dell'urbanistica, nell'intento di individuare strategie e strumenti più efficaci per la costruzione di luoghi di vita non patogenici, più sani, inclusivi ed equi.

Lo studio della connessione tra salute e città continua a essere effettivamente un tema di ricerca molto frequentato. Diverse discipline vi si trovano strettamente intrecciate, stimolando l'ibridazione di approcci e metodi e la riflessione su questioni teoriche, oltre che etiche. Del resto, nelle città durante il 1900, se da un lato sono state risolte – anche se non in modo omogeneo a livello mondiale – alcune condizioni di rischio legate a malattie trasmissibili, dall'altro è diventato evidente come se ne siano acuite alcune che comportano l'incremento vertiginoso di altri tipi di malattie, specialmente quelle non trasmissibili (malattie cardiovascolari, obesità, malattie oncologiche). Queste in particolare sono diventate negli ultimi 50 anni tra le cause principali di morte per diverse categorie di persone¹, soprattutto nei paesi economicamente più forti, e le questioni urbane contemporanee più rilevanti – inquinamento, congestione da traffico, isole di calore, per citarne alcune – sono state indagate tra i vari motivi anche per individuarne l'incidenza. Insomma, la città continua a essere un luogo in cui la salute è un diritto non scontato.

La formulazione dell'Health Field Concept (Lalonde, 1974, Laframboise, 1973) ha segnato un passaggio nel modo di analizzare la popolazione a rischio e di individuare le politiche di cura, aggiornando in termini moderni l'idea di protezione della salute attraverso un approccio olistico, considerando cioè l'interazione tra più fattori: aspetti biologici (fisici e mentali), qualità dell'ambiente (inquinamento, disponibilità cibo sano, accesso ai servizi, infrastrutture, opportunità e ambiente sociale), stili di vita (scelte e abitudini) e organizzazione del sistema di cura. Un approccio che aderisce perfettamente alla formulazione di salute più condivisa, ovvero quella autorevolmente espressa dalla WHO (World Health Organization), sin dalla sua fondazione nel 1948, «la salute è uno stato fisico, mentale e di benessere sociale e non semplicemente l'assenza di una patologia»². Questa cornice concettuale fornisce un indirizzo preciso per la tutela e la promozione della salute negli ambiti urbani, ossia quello dell'interdisciplinarietà, della sperimentazione e della collaborazione tra discipline, soggetti e territori.

La declinazione delle determinanti urbane della salute rimanda a un modello ecologico urbano molto affermato (Lalonde, 1974, Kickbusch, 1989, Whitehead e Dahlgren, 1991, 2021; Sallis et alii, 1996, Duhl and Sanchez, 1999, Swinburn e Egger, 2000), cosicché l'individuazione delle misure da attuare nelle città risente sia della matrice tecnicista con cui si è costruita la cassetta degli attrezzi dell'urbanistica (Astengo, 1966, Mancuso, 1978, Zucconi, 1988, Bianchetti, 2011), sia della prospettiva degli studi sociali e di genere con cui si allarga la prospettiva del coinvolgimento nei processi urbanistici (Crosta, 1983, Bonfiglioli 1990, Laino 2012, Kern 2021). Per fare qualche esempio, si pensi alla ridefinizione della relazione tra spazi aperti e spazi costruiti attraverso i concetti di servizi ecosistemici che attualizza e dà concretezza a una delle possibili declinazioni del rapporto tra qualità dell'ambiente e salute e sta orientando la discussione sulla riforma degli standard urbanistici³. Come anche la prospettiva di genere nella ricerca e nel progetto urbano che sposta l'attenzione sui soggetti non paradigmatici, anche in prospettiva intersezionale, per ridefinire le soggettività rispetto alle quali calibrare il livello di qualità minimo da garantire nello spazio collettivo, così come il benessere e la sicurezza in ambito urbano⁴.

Tuttavia, pensando alla discussione sulla scelta del Governo di confinamento nel tentativo di ridurre i contagi durante la pandemia di COVID da un lato e la discussione sugli effetti di contagio nelle condizioni di confinamento forzato nelle RSA dall'altro, emergono in modo dirompente la complessità e le contrapposizioni che caratterizzano l'attuazione delle iniziative di tutela della salute⁵ e si dimostra, allo stesso tempo, quanto sia necessario promuovere l'individuazione di misure che siano attentamente calibrate

¹ I dati più aggiornati si possono trovare nel sito dell'WHO. Cfr. <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/the-top-10-causes-of-death/>, riporta un breve report del 2020 con indicate le principali cause di morte, tra cui spiccano le cardiopatie ischemiche.

² Atto di Costituzione dell'WHO, siglato nel 1946 ed entrato in vigore nel 1948.

³ Su questo la SIU si è molto impegnata attraverso la partecipazione al Tavolo degli Standard Urbanistici promosso nel 2018 dalla Consigliera Arch. Costanza Pera, così come con le attività del GdL dedicato al quale hanno collaborato Caudo, Tosi, Savoldi, Renzoni e su alcuni aspetti anche Tira, Richiedei, Badiani, De Leo.

⁴ Su questo tema in Italia si possono ricordare le attività del Minerva Lab dell'Università La Sapienza di Roma e il Master “Città di genere” promosso dall'Università di Firenze. Oppure gli studi del gruppo Iaph Italia, accanto a molte altre esperienze di associazioni locali.

⁵ Per una rassegna delle iniziative e delle pubblicazioni sul tema specifico, nel campo dell'urbanistica, si vedano la Sezione del sito INU “Urbanistica al tempo del COVID”, la Sezione del Sito PLANUM “Epidemie, Città e Territori”. Per una riflessione più ampia si veda: Agamben 2021; Bianchetti, 2020; Giolo, Bernardini, 2021.

rispetto alla dimensione territoriale e sociale, affiancando sempre un confronto e un ampio coinvolgimento delle persone.

Le esperienze dell'Healthy Cities Movement (HCM), lanciato dal WHO nel 1988⁶, è sicuramente un punto di riferimento per la sperimentazione di approcci, strumenti e politiche urbane per la tutela e la promozione della salute. Per alcuni è un'esperienza che potrebbe avere la potenzialità di mettere in discussione i fondamenti della pianificazione attuale (D'Onofrio e Trusiani, 2018). L'enorme produzione di linee guida⁷ rappresenta il lato più ottimista dell'esperienza dell'HCM. In esse vengono presi in considerazione diversi aspetti urbanistici, dall'integrazione degli obiettivi di tutela della salute e di promozione di stili di vita sani nella pianificazione, al coinvolgimento delle persone, al progetto urbano, della mobilità, del sistema dei servizi pubblici e dei servizi ecosistemici. Dalla vastissima letteratura che restituisce e analizza gli esiti dell'esperienza HCM (Ashton, 1988, Kichkbush 1989, Barton et alii, 1995, Barton e Tosourou, 2000, Barton e Grant, 2006, Rydin 2012 e D'Onofrio Truisani, 2018) è tuttavia emerso, tra le tante cose, il permanere di un certo scetticismo sull'efficacia delle misure che coinvolgono l'ambiente urbano nella tutela e promozione della salute, specialmente se si considerano le malattie non trasmissibili condizionate principalmente da fattori biologici, più che dalla qualità dell'ambiente e dallo stile di vita (anche se alcuni considerano questi fattori sullo stesso piano). I motivi di scetticismo sono diversi: la difficoltà nell'individuare i benefici della singola misura sull'ambiente urbano, isolandola da fattori sociali ed economici, sebbene sia proprio il modello ecologico che non è congegnato per fare questa distinzione; l'idea che siano misure "strutturali", che richiedono tempi lunghi per la messa in opera; la mancanza di ricerche specifiche per valutare l'impatto sulla salute nel tempo; il fatto che si tratti di misure che richiedono una profonda conoscenza delle condizioni di rischio della salute a livello locale, una continuità nel perseguimento degli obiettivi, professionalità e collaborazione che non si riescono facilmente a garantire nel tempo; l'idea che si debba agire a più scale territoriali, per incidere sul comportamento individuale e collettivo, e che questo sia un aspetto che complica e rallenta l'emergere degli effetti sulla salute (Barton et alii, 1995, Barton e Tosourou, 2000, Barton e Grant, 2006). In una prospettiva ribaltata, d'altro canto, da queste ultime considerazioni critiche si potrebbero invece dedurre proprio le caratteristiche di un agire più incisivo, sulle quali l'urbanistica può fare qualcosa, ovvero l'azione interdisciplinare, la sperimentazione di misure place-based e il coinvolgimento delle persone.

2 | La promozione della salute negli ambiti urbani rivolta ai giovani: iniziative a Brescia e Roma

L'incidenza delle malattie non trasmissibili e la loro mortalità in età adulta è fortemente condizionato da alcuni fattori che si manifestano in età infantile e nell'adolescenza. L'obesità è uno di questi. Il tasso di obesità nell'età evolutiva è in crescita e in Italia è tra i più alti d'Europa (ISS, 2016, Istituto Auxologico Italiano, IRCCS, 2021). I rischi non riguardano solo l'insorgenza di malattie non trasmissibili, che riducono le aspettative di vita oltre che la qualità della vita, ma vi sono anche rischi sullo sviluppo delle capacità cognitive. Per l'obesità e le sue conseguenze, quindi, la prevenzione è particolarmente importante e la promozione di uno stile di vita più sano una strategia fondamentale. Come già evidenziato, è condivisa, ma dibattuta, l'importanza di una azione a livello urbano per incidere sul comportamento e le scelte delle persone. Generalmente, la promozione di uno stile di vita che consenta di limitare l'insorgere dell'obesità viene perseguita attraverso misure con cui incentivare l'attività motoria o, viceversa, evitare la sedentarietà, ad esempio riducendo il tempo passato davanti a uno schermo; oppure attraverso misure per diminuire l'assunzione di cibi calorici e migliorare in generale la dieta. Se si tratta di persone in età evolutiva, tuttavia, alcune revisioni della letteratura scientifica hanno messo in luce il fatto che vi siano pochi studi specifici e in ogni caso la connessione tra interventi sull'ambiente urbano e parametri corporei che indicano l'obesità sia poco chiara (Bleich 2013, Brand, 2014, Luke 2014, Kellou, 2014, Hale, 2016, Gerd et alii 2020). Gli esiti migliori (in termini di cambio di stile di vita e effettivo miglioramento dei parametri corporei) sembrano essere raggiunti nei progetti che coinvolgono in modo diretto ragazzi e ragazze nella scelta delle strategie di promozione della salute, nei progetti che riguardano la comunità in cui vivono, nei progetti che vengono protratti nel tempo e che riescono a mantenere vivo quanto appreso (conoscenze sul proprio corpo, sui rischi, ecc. e competenze che consentono di fare scelte autonome per la propria salute), ovvero nei progetti con un approccio più vicino al concetto di *care* (Klepp et alii 2023, Vlad et alii 2023).

⁶ Oggi giunto alla sua settima fase, prolungata a causa della pandemia di COVID-19 fino al 2025.

⁷ Di linee guida ne sono state prodotte moltissime dal WHO, anche in collaborazione con altri soggetti istituzionali e non: a livello internazionale, ad esempio con UN-HABITAT; e nazionale e locale, con Ministeri e Regioni, nei diversi paesi coinvolti, oltre che con una ampissima rete di associazioni che si occupano di promozione della salute. Rif. Si veda la sezione del sito del WHO dedicata alle Healthy Cities.

L'ambito privilegiato per la promozione della salute con azioni rivolte a giovani è certamente quello scolastico. È qui che sinora si sono investite le maggiori risorse. In particolare, ai fini di questo scritto, è interessante ricordare alcune esperienze in atto in Lombardia e Lazio.

Regione Lombardia ha avviato nel 2011 un programma educativo validato scientificamente per la promozione della salute nelle scuole, che si fonda su modello delle life skill (Life Skill Training, LST)⁸ (Bertini, 2004, Marmocchi 2004), sviluppato dalla WHO nel 1994⁹. Un punto cardine del progetto è quello della formazione del corpo docente sulla promozione della salute, in modo che possano integrarla in modo costante e duraturo nella didattica curriculare. Le tematiche affrontate sono diverse, dall'autostima all'abuso di sostanze, dalla gestione della rabbia alla soluzione di conflitti. Le attività secondo il modello delle life skill vengono condotte nelle scuole dalle ATS (Aziende di tutela della salute di Regione Lombardia), in collaborazione con la Rete delle scuole che promuovo salute (RSPS) della Lombardia¹⁰. Tra le iniziative promosse, in ogni caso, l'unica che ha attinenza con lo spazio urbano è il vecchio Pedibus e nient'altro¹¹.

Nella città metropolitana di Roma, nell'ambito dell'ambizioso progetto "Mappa della città educante"¹², ovvero il catalogo di 131 iniziative didattiche, formative e culturali gratuite, proposte da strutture interne all'Amministrazione Capitolina e dalle principali istituzioni culturali della città, le iniziative che fanno riferimento al tema salute sono solo tre e riguardano la sfera psicologica, mentre solo una menziona la parola cibo con riferimento a iniziative in favore dell'integrazione dei migranti. E questo nonostante, attraverso la Mappa, si voglia offrire ai ragazzi «l'occasione di vivere la città e conoscerne i luoghi, partecipare agli eventi culturali e approfondire le vicende storiche che hanno segnato il Novecento, valorizzando il rapporto fra le Istituzioni e le realtà territoriali attive in ambito sociale, culturale, artistico, scientifico, ambientale». Quindi, nonostante i progetti interessino l'intero territorio di Roma Capitale con tematiche differenziate, che spaziano dal patrimonio storico-culturale e archeologico e dal teatro, musica, cinema, fino alla storia, alla scienza e alla tecnologia, dalle pari opportunità alla sostenibilità e alla tutela ambientale, dall'educazione affettiva, al benessere psico-fisico e alla promozione dei valori umanitari, prevale un approccio settoriale che non riesce a offrire proposte in grado di interessare le scuole e coinvolgerle per meglio imparare a declinare il tema salute alla scala metropolitana.

3 | *Prevent Together*. L'impatto urbano e territoriale di un progetto per la promozione dell'attività motoria e una dieta sana per le scuole (e le famiglie)

Il progetto di ricerca *Prevent Together* è promosso dall'Università di Brescia e dalla Scuola Superiore di Studi Avanzati della Sapienza di Roma, grazie a un finanziamento di Fondazione Cariplo, ha una durata di due anni (2023-25), e coinvolge esperti nel campo medico, pedagogico, psico-sociale e dell'urbanistica, con l'obiettivo di misurare, attraverso alcuni parametri corporei, gli effetti di azioni di promozione di stili di vita più sani rivolte a giovani dagli 11 ai 14 anni e quindi alle scuole. Entro questo necessario approccio interdisciplinare, il principale sforzo condotto sin qui è stato quello di sottolineare la rilevanza e la centralità della dimensione territoriale. Per tanto, le scuole coinvolte nel progetto sono state individuate in modo da costruire due gruppi, uno target (che riceve le azioni il primo anno) e uno di controllo (che riceve le azioni il secondo anno), per un numero complessivo di 50 classi, ma con attenzione alla loro collocazione

⁸ Life skill Lombardia:

<https://www.promozionesalute.regione.lombardia.it/wps/portal/site/promozione-salute/dettaglioedizionale/setting/scuola/programmi-preventivi-regionali>. Il modello si fonda sull'educazione verso abilità e competenze cognitive, sociali ed emotive che rendono le persone in grado di affrontare i problemi della vita quotidiana e mettersi in relazione con gli altri.

⁹ WHO, Life skills education in schools: introduction and guidelines to facilitate the development and implementation of life skills programmes, Geneve, 1994.

¹⁰ <https://www.scuolapromuovesalute.it/il-modello/>

¹¹ Sul sito di Regione Lombardia, nella sezione sulla promozione della salute si trova una rassegna di buone pratiche per promuovere l'attività motoria, che non sembrano essere particolarmente pensate per giovani e adolescenti. <https://www.promozionesalute.regione.lombardia.it/wps/portal/site/promozione-salute>

¹² I destinatari della Mappa sono gli studenti, le studentesse e i docenti delle scuole di ogni ordine e grado; in alcuni casi i progetti sono rivolti anche alle famiglie e l'obiettivo è quello di integrare i piani dell'offerta formativa delle scuole, promuovendo opportunità culturali e di crescita personale, di sviluppo del senso critico, di avvicinamento all'arte nonché occasioni che educino alla cittadinanza e alla partecipazione grazie a modalità di apprendimento esperienziale, partecipate e inclusive. Il catalogo della Mappa della città educante raccoglie 131 progetti ed è parte di un progetto più ampio: Roma Scuola Aperta, che prevede l'apertura degli istituti anche in orario extrascolastico e la loro animazione grazie a iniziative di vario tipo. Le metodologie, gli obiettivi, le modalità di partecipazione/svolgimento e i contenuti di tutti i progetti della Mappa sono integralmente descritti nel catalogo scaricabile qui https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/catalogo_mappa_20222023_versione_digitale.pdf

territoriale: la città capoluogo dell'area metropolitana di Roma, una importante città di medie dimensioni, Brescia, e il piccolo comune della provincia di Brescia.

Per l'individuazione delle scuole a Brescia e Provincia è stata avviata una collaborazione con UST (Ufficio scolastico territoriale di Brescia), RSPS di Brescia, ATS di Brescia e ATS della Montagna. Le scuole che hanno aderito al progetto *Prevent Together* sono 5 e sono collocate, oltre che in un quartiere del capoluogo, in un comune di medie dimensioni demografiche nel territorio della Valle Trompia, e in comuni della Franciacorta, del Lago di Garda e della Bassa Pianura Bresciana.

Nel caso della Città metropolitana di Roma la scelta si è concentrata su due scuole del centrale quartiere dell'Esquilino e della più periferica Tor Bella Monaca. La scelta è ricaduta su queste scuole senz'altro per le loro diverse posizioni nell'ambito della città di Roma ma, anche, in relazione alla disponibilità delle dirigenti scolastiche e degli insegnanti a condurre progetti e sperimentazioni in favore degli allievi e delle loro famiglie caratterizzate da diversificate forme di fragilità e disagio.

Nello specifico, le attività del progetto prevedono uno screening¹³ di parametri corporei e la raccolta di informazioni, tramite questionari su aspetti psicologico-comportamentali, conoscenze, abitudini alimentari, attività motoria e abitudini al fumo, aspetti urbanistici e caratteristiche dell'ambiente vissuto. Attraverso i questionari si intende raccogliere, infatti, indicazioni sull'utilizzo di spazi urbani per il tempo libero, sulla percezione della sicurezza e del comfort dei percorsi casa-scuola, sulle opportunità di accesso a servizi, verde e attività nel tempo libero, sull'uso dei mezzi di trasporto, da mettere in relazione con una analisi conoscitiva degli spazi e dei servizi nelle aree attorno alle scuole coinvolte.

Le azioni di promozione della salute sono ideate per essere svolte in aula e all'aperto, e in modo che possano essere riproposte dai docenti in autonomia per protrarre gli effetti nel tempo, grazie a seminari per la formazione del corpo docente. Si tratta di: attività didattiche e pratiche, in collaborazione con il corpo docente; attività per il coinvolgimento delle famiglie e delle amministrazioni; attività di restituzione e valutazione degli esiti.

Le attività didattiche e pratiche sono suddivise in quattro moduli che toccano tematiche relative a: dieta sana, conoscenza di sé e del proprio corpo, abitudini al fumo, attività motoria e screen time. L'ambiente vissuto e il rapporto con lo spazio urbano entrano in gioco, in particolare, per le ultime due. L'osservazione, la valutazione, la narrazione e la progettazione di spazi della vita quotidiana, infatti, sono messe in campo per favorire l'apprendimento di competenze individuali, per rafforzare l'autostima, la capacità di prendere decisioni autonome, il senso critico, la collaborazione e l'assertività, la responsabilità verso sé stessi e gli altri. Si utilizzano due prospettive di osservazione dello spazio urbano, attraverso le quali si imposta una esperienza di progettazione. La prima è la prospettiva dell'utente dello spazio della mobilità, che è legata all'esperienza quotidiana nel percorso casa-scuola di un/una adolescente. La seconda è la prospettiva dell'utente di uno spazio urbano, che è legata all'esperienza quotidiana del gioco, del tempo libero e della socialità. Si intende così sollecitare una presa di coscienza dello spazio, da diversi punti di vista (sicurezza, piacevolezza e comfort, tempi, esigenze, ecc.). Si stimola una valutazione critica attraverso l'applicazione di criteri (quantitativi e qualitativi) che apra a una prospettiva inclusiva e attenta alle differenti specificità delle persone. Si discutono proposte di modifica e si realizzano materiali per la rappresentazione delle proposte. Nel primo caso il prodotto è un'idea progettuale con cui proporre alle amministrazioni cambiamenti che favoriscano la scelta di muoversi a piedi e in autonomia per raggiungere la scuola. Nel secondo caso il prodotto è un video realizzato dopo aver individuato e attrezzato uno spazio all'aperto in modo che sia accogliente e adatto per trascorre il tempo libero.

4 | In conclusione

Complessivamente, l'implementazione di questo progetto offre la possibilità di condurre una sperimentazione che speriamo utile per contribuire a «reinventare il dialogo tra scuola e città» (Pileri, Renzoni, Savoldi, 2022) entro il rinnovato protagonismo delle università. Se è evidente, infatti, che le scuole rappresentano un elemento essenziale per l'intervento alla scala urbana, è chiaro altresì che, nelle prassi, il contributo del nostro sapere esperto continua a scontrarsi con la settorialità delle PA richiedendo sperimentazioni più mirate proprio a partire dalle scuole. Le scuole, infatti, posseggono un potenziale irrinunciabile all'interno dell'infrastrutturazione dei servizi urbani per la formazione, rappresentando uno

¹³ Screening e somministrazione dei questionari sono svolti all'inizio e alla fine di ogni anno scolastico per la durata del progetto. Una fase di analisi dei parametri corporei e delle abitudini è prevista anche dopo l'attuazione delle azioni. L'esito dei questionari e i parametri corporei verranno analizzati, con metodi statistici, per verificare il grado di connessione tra alcuni aspetti, appoggiando le riflessioni su quanto già presente nell'ampia letteratura scientifica, e per il caso studio in modo da far emergere, se possibile, l'incidenza delle specificità legate a ciascun territorio.

spazio di convergenza di studenti, insegnanti e nuclei familiari di eccezionale rilevanza per il miglioramento del funzionamento delle aree urbane nel loro complesso e pure alle diverse scale. Senza voler indugiare, per altro, sulle evidenti implicazioni in tema di formazione alla cittadinanza o di sostenibilità davvero intergenerazionale.

In questo quadro, provare a riposizionare, allora, il bisogno di cura e salute – particolarmente evidente in questi anni di ripresa post covid 19 – negli spazi dell’abitare, del muoversi, dell’apprendere, proprio a partire dalle scuole, ha quindi anche l’ambizione di dare corpo alle tante promesse scambiate nel corso della Pandemia sulle possibilità di una salute pubblica come diritto inalienabile ed essenziale per la ridefinizione di un nuovo contratto sociale.

Questo per gli urbanisti non può che significare l’inclusione delle scuole come soggetti attivi nei processi di rigenerazione urbana (come appunto nel modello delle strade o piazze scolastiche), ma, anche, sviluppare progetti interdisciplinari e inclusivi che riprendano e attualizzino i modelli ecologici urbani individuando più appropriate misure da attuare nelle città a garanzia della salute pubblica diffusa. È evidente che restano sullo sfondo non solo le riflessioni sui servizi ecosistemici ma, soprattutto, i possibili contributi sollecitati dalla prospettiva della riforma degli standard urbanistici, nei quali era stato già proposto (in fase pre-pandemica un esempio è la discussione e le proposte emerse nel cosiddetto Tavolo Pera già richiamato nella nota 3) di provare a far rientrare nelle previsioni e nei calcoli anche gli spazi adiacenti alle scuole e aperti come elementi essenziali della progettazione e rifunzionalizzazione in favore dei contesti di riferimento. Le scuole, infatti, senz’altro garantiscono una importante riserva di spazio collettivo, ma per il quale deve essere assicurato il benessere, oltre che la sicurezza nell’accesso e nell’uso. La combinazione di tutti questi elementi richiede quindi una progettualità capace di considerare le scuole in strettissima relazione alle esigenze e agli impatti che possono produrre sull’articolata popolazione di riferimento, che non può evidentemente fare a meno delle competenze urbanistiche.

Pertanto, in considerazione di tutto questo e, senz’altro, nella scia del necessario coinvolgimento degli abitanti in ogni intervento di miglioramento degli spazi abitati, all’interno di questa sperimentazione appare quanto mai utile provare a spingere verso possibili ridefinizioni:

- della relazione tra spazi aperti e spazi costruiti delle scuole e dei contesti di riferimento come unità progettuale per la ricostruzione di diritti di cittadinanza;
- del rapporto tra qualità dell’ambiente e salute di studenti e studentesse, insegnanti e famiglie entro una dimensione territoriale e diffusa dal benessere delle società insediate a ogni scala.

È chiaro che il lavoro che resta da fare è molto ma l’auspicio è quello di riuscire a fornire un contributo in grado di definire modalità di intervento alle diverse scale urbane – metropolitana, media e piccola – che possa, allo stesso tempo, restituire vigore ed efficacia alla nostra azione. Come urbaniste/i ma, anche come università pubbliche entro una positiva ottica di Terza Missione.

Riferimenti bibliografici

- Agamben G. (2021), “Il volto e la morte”, in *Una voce*, <https://www.quodlibet.it/giorgio-agamben-il-volto-e-la-morte>.
- Astengo G. (1966), “Urbanistica”, in *Enciclopedia Universale dell’Arte*, vol. XIV, Sansoni, Venezia.
- Ashton J. (1988), “Healthy Cities”, in *World Health*, June, 1988.
- Barton H., Davis G. Guise R. (1995), *Sustainable settlements: a guide for planners, developers and designers*, University of the West of England and the Local Government Management Board, 247.
- Barton H., Tosourou C. (2000), *Healthy Urban Planning: a WHO guide to planning for people*, Taylor and Francis Group, Londra.
- Barton H., Grant M. (2009), “Healthy urban planning in European cities”, in *Health Promotion International*, vol.24, Oxford University Press, Oxford.
- Bertini M., Braibanti P., Gagliardi M.P. (2004), *Il modello Skills for Life, 11-14 anni. La promozione dello sviluppo personale e sociale nella scuola*, Franco Angeli, Milano.
- Bianchetti C. (2011), *Il Novecento è davvero finito. Considerazioni sull’urbanistica*, Donzelli, Roma.
- Bianchetti C. (2020), *Corpi tra spazio e progetto*, Mimesiedizioni, Sesto San Giovanni (Mi).
- Bleich S.N. et alii (2013), “Systematic Review of Community-Based Childhood Obesity Prevention Studies”, in *Pediatrics*, July, 132, pp.201-10.
- Bonfiglioli S. (1990), *L’architettura del tempo. La città multimediale*, Liguori.
- Brand T et alii (2014), “What Works in Community-Based Interventions Promoting Physical Activity and Healthy Eating? A Review of Reviews”, in *Environmental Research and Public Health*, 11, 5866-5888

- Crosta P.L. (1983), *L'urbanista di parte*, Franco Angeli, Milano.
- Dahlgren G., Whitehead M. (1991), *Policies and strategies to promote social equity in health*, Background document to WHO – Strategy paper for Europe.
- Dahlgren G., Whitehead M. (2021), *The Dahlgren-Whitehead model of health determinants: 30 years on and still chasing rainbows*, in “Public Health”, 199, 20-24.
- D’Onofrio R., Trusiani E. (2018), *Urban Planning for Healthy European Cities*, Springer, Cham
- Duhl J.L., Sanchez A.K. (1999), *Healthy cities and the city planning process. A background document on links between health and urban planning*, WHO, Regional Office for Europe, Copenhagen.
- Gerd M. et alii (2020), “Primary prevention of overweight and obesity in adolescents: An overview of systematic reviews”, in *Obesity Review*, Nov. 21.
- Giolo O., Bernardini M.G. (a cura di, 2021), *Abitare i diritti. Per una critica del rapporto tra giustizia e spazi urbani*, Pacini Editore, Pisa.
- Hale D.R., Viner R.M. (2016), “The correlates and course of multiple health risk behaviour in adolescence”, in *BMC Public Health*, 16, 458.
- Istituto Auxologico Italiano, IRCCS (2021), *9° Rapporto sull’obesità in Italia. Ricerca, clinica e terapia: lo stato dell’arte*, Il Pensiero Scientifico Editore, Roma.
- ISS, Osservasalute (2016), Dati epidemiologici, <https://www.epicentro.iss.it/obesita/epidemiologia-italia>
- Kellou F, Sandalinas N., C.Simon (2014), *Prevention of unhealthy weight in children by promoting physical activity using a socio-ecological approach: What can we learn from intervention studies?*, in “Diabetes and Metabolism”, 40, 258-271.
- Kern L. (2021), *La città femminista*, Treccani, Milano.
- Kickbusch, 1989, *Approaches to an ecological base of public health*, in “Health Promotion”, vol.4, n.4, 265-68.
- Klepp K-I. et alii (2023), Overweight and obesity prevention for and with adolescents: The “Confronting obesity: Co-creating policy with youth” (CO-CREATE) project, In “Obesity Review”, 24(S1).
- Laframboise H.L. (1973), *Health policy: Breaking the problem down into more manageable segments*, in “Canadian Medical Association Journal”, vol.108, feb.3.
- Laino G. (2012), *Il fuoco in cuore e il diavolo in corpo. La partecipazione come attivazione sociale*, Franco Angeli, Milano.
- Lalonde M. (1974), *A new perspective on the Health of Canadians*, Government of Canada, Minister of Supply and Services Canada, Ottawa.
- Mancuso F. (1978), *Le vicende dello zoning*, Il Saggiatore, Milano.
- Marmocchi P., Dall’Aglio C., Zannini M. (2004), *Educare alle life skills. Come promuovere le abilità psicosociali e affettive secondo l’Organizzazione Mondiale della Sanità*, Erickson, Trento.
- Pileri P., Renzoni C., Savoldi P. (2022), *Piazze Scolastiche. Reinventare il dialogo tra scuola e città*, Corraini Edizioni, Mantova.
- Rydyk Y. et alii (2012), *Shaping cities for health: complexity and the planning of urban environments in the 21st century*, in “The Lancet”, 379, 2079-108.
- Sallis J.F., Owen N. (1996), “Ecological Models”, in Glanz K., Lewis F.M., Rimer B.K., (a cura di), *Health behaviour and health education: theory, research and practice*, Jossey-Bass, San Francisco.
- Swinburn B., Egger G. (2000), *Dissecting Obesogenic Environments: The Development and Application of a Framework for Identifying and Prioritizing Environmental Interventions for Obesity*, In “Preventive medicine”, January.
- Vlad et alii (2023), *The development of the NOURISHING and MOVING benchmarking tools to monitor and evaluate national governments' nutrition and physical activity policies to address obesity in the European region*, In “Obesity Review”, 24(S1).
- Wolfenden L. et alii (2014), *A systematic review and meta-analysis of whole of community interventions to prevent excessive population weight gain*, in “Preventive medicine”, 62.
- Zucconi G. (1988), *La città contesa*, JacaBook, Milano.

Pianificare le città promuovendo la salute dei cittadini. Il caso di Barton Park

Cecilia Di Marco

Unité de recherche LABEX AE&CC - École Nationale Supérieure d'Architecture de Grenoble –
Université Grenoble Alpes
cecilia.di-marco@univ-grenoble-alpes.fr

Abstract

Per affrontare la crisi abitativa in corso in Inghilterra e contrastare le profonde discriminazioni socio-sanitarie presenti sul territorio nazionale, il governo britannico ha messo in atto una nuova politica abitativa, che incoraggia la valutazione degli effetti delle forme urbane sulla salute degli abitanti e promuove l'integrazione di nuove pratiche favorevoli alla salute nei progetti di riqualificazione. Il programma *Healty New Town* (HNT) ha selezionato dieci progetti esemplari e ha contribuito al finanziamento della loro realizzazione.

Uno dei progetti vincitori è quello del nuovo insediamento urbano di Barton Park, situato nella periferia di Oxford. Questo intervento ha il duplice obiettivo di creare un nuovo centro abitato in linea con le aspettative del programma HNT e di integrare la trasformazione con il vicino quartiere degradato di Old Barton, dando vita a "One Barton". Questo approccio mira a fornire agli abitanti le stesse opportunità in termini di servizi sanitari, accesso a prodotti alimentari genuini e strutture pubbliche che promuovano il benessere fisico e mentale.

Nell'articolo saranno esaminate le interazioni tra i diversi attori del progetto urbano: promotori immobiliari, amministratori comunali e operatori del servizio sanitario. Sarà inoltre evidenziato come questo progetto pilota sia riuscito a ridurre le disuguaglianze tra il quartiere esistente e il nuovo, creando uno spirito comunitario basato sul sostegno e la tutela della salute, sul coinvolgimento degli abitanti, sul processo di trasformazione urbana e sul miglioramento della qualità della vita.

Parole chiave: public policies, community, health, settlement, Healty New Town

1 | Introduzione

In Grand Bretagna, negli ultimi venti anni, numerosi studi hanno allertato le autorità pubbliche sul peggioramento delle condizioni di salute degli abitanti. Un tasso sempre più elevato di bambini obesi (Department of Health, 2008), una forte disparità sulla speranza di vita degli abitanti a seconda del luogo di residenza (World Health Organization & UN-Habitat, 2016), un aumento delle morti invernali a causa dell'insalubrità delle abitazioni (Boardman, 2013), ed altre problematiche legate all'impatto dell'ambiente costruito sulla salute, hanno spinto il governo a nuove riflessioni sul legame tra prevenzione delle malattie croniche e politiche urbane.

Allo stesso tempo si è avuta un'importante crisi abitativa, e ci si è resi conto che il parco immobiliare risultava vetusto e mal intrattenuto, che il crescente aumento della popolazione provocava una considerevole carenza di alloggi, e che le condizioni critiche in cui viveva la popolazione avevano un impatto importante sullo stato di salute (Jefferys, 2014).

Inoltre il governo si è reso conto del costo sempre maggiore per il sistema sanitario per fronteggiare le nuove malattie dovute alle cattive abitudini di vita "Lifestyle diseases". (Government Office for Science, 2007).

È in questo contesto di crescente preoccupazione che il governo inglese ha intrapreso una serie di azioni volte alla prevenzione della salute nelle politiche pubbliche. In particolare è stata evidenziata la relazione tra ambiente di vita e stato di salute, sottolineando l'impatto delle politiche urbane sui determinanti ambientali della salute.

Il seguente articolo analizza una delle strategie proposte dal governo britannico in partenariato con il ministero della salute (NHS) il programma *Healty New Town* (HNT). 10 progetti urbani sono stati selezionati per dimostrare come, nella pianificazione, fosse possibile integrare nuove pratiche favorevoli alla salute. In particolare in queste pagine si esamina il caso di Barton Park a Oxford.

La metodologia utilizzata per questo studio si basa sull'analisi dei documenti normativi prodotti dal NHS e quelli di pianificazione locale. La ricerca documentaria è stata accompagnata da quella sul campo, numerose visite del sito sono state effettuate per monitorare l'avanzamento dei lavori e i cambiamenti sulle abitudini

di vita della popolazione già residente. Sono state inoltre raccolte informazioni complementari durante i momenti di discussione formali e informali che si sono avuti con i diversi attori della trasformazione.

2 | L'urbanistica, uno strumento favorevole alla prevenzione della salute

Nel 2014 l'NHS pubblica il *Five Year Forward Report*, un documento prospettico nel quale individua la direzione da seguire e le azioni da intraprendere a breve termine. In questo testo sono messe in evidenza tre principali problematiche legate alla salute degli abitanti da trattare in priorità. La prima riguarda la disparità tra salute e benessere, sono infatti identificate delle forti disuguaglianze sulla salute degli abitanti, e un costo sempre più elevato per curare malattie che potrebbero essere evitate con la giusta prevenzione. In secondo luogo, un divario tra l'assistenza e la qualità, che richiede una riorganizzazione del sistema di cura e un'integrazione delle tecnologie (per esempio nelle cure a domicilio), al fine di migliorare la qualità delle azioni intraprese. E infine lo scarto tra i finanziamenti e l'efficienza, che si traduce in una assenza di personale, restrizioni sulle cure o diminuzione della qualità dei servizi.

Una delle strategie esplorate nel report per far fronte a queste nuove emergenze è di sostenere lo sviluppo di un nuovo modello d'insediamento urbano che integri la promozione della salute nel progetto, in grado di rinforzare la rete sociale, il welfare, l'istruzione e l'edilizia a prezzi accessibili (NHS, 2014). Particolare attenzione è portata al mondo della costruzione, una riflessione sugli edifici e la loro progettazione è sviluppata nel rapporto, al fine incitare la realizzazione di nuovi alloggi, accessibili et adeguati anche per gli anziani e per le persone che hanno bisogno di un'assistenza a domicilio.

Per intraprendere questo cambiamento nella pianificazione territoriale nel 2015 l'NHS lancia un bando di concorso, denominato *Healthy New Town* (HNT), che punta alla realizzazione di nuovi insediamenti urbani favorevoli a delle condizioni di vita salutari. La realizzazione dei progetti vincitori è finanziata dal sistema sanitario. L'obiettivo è di costruire delle comunità forti che vivono in luoghi sani e propizi al benessere fisico e mentale, capaci di rispondere alle lacune evidenziate dal *Five Year Forward Report*. L'invito mira ad andare oltre le buone pratiche esistenti e a promuovere una più stretta collaborazione tra autorità locali, progettisti, sviluppatori e servizi sanitari. I tre obiettivi principali sono lo sviluppo di nuovi modi di progettare gli insediamenti urbani più favorevoli alla salute, la sperimentazione di nuove modalità d'erogazione dei servizi sanitari e sociali, e la riproducibilità di questi sistemi di interazione su altri territori d'intervento. Il programma si fonda su un cambiamento radicale nelle politiche pubbliche: generare una nuova sinergia tra attori provenienti da campi professionali differenti.

Dieci progetti pilota sono selezionati, ad essi è attribuito un finanziamento e un accompagnamento durante l'iter di progettazione, concertazione e realizzazione. I progetti si propongono di rispondere alla crisi sanitaria intervenendo con azioni spaziali in grado di trasformare la città esistente e proporre nuovi modelli per la città futura. I nuovi insediamenti urbani contribuiranno alla prevenzione e alla lotta contro alcune malattie croniche come l'obesità, le malattie respiratorie o le malattie mentali legate allo stress. Per far ciò ogni progetto deve rispondere ai seguenti obiettivi:

- Supportare l'indipendenza in tutte le fasi della vita (da quella dell'infanzia a quella della anzianità);
- Evitare l'uso della macchina, creando quindi quartieri percorribili a piedi, che favoriscano gli spostamenti attivi e sicuri, sviluppando una rete di trasporti pubblici più accessibili;
- Promuovere un'alimentazione corretta e sana, fornendo l'accesso a prodotti alimentari genuini e a prezzi contenuti attraverso una dinamizzazione del mercato e realizzando nuovi spazi verdi dove praticare l'agricoltura urbana;
- Creare quartieri connessi e spazi pubblici inclusivi che permettano alla popolazione di tutte le età, abilità e background di mescolarsi, tenendo in conto tutte le fragilità non solo fisiche ma anche psicologiche e mentali.

3 | Un'estensione urbana ad Oxford

Barton Park, il più grande progetto di estensione urbana in corso a Oxford, è uno dei dieci progetti vincitori del concorso *Healthy New Town*.

Situato nella fascia periferica a nord est della città il nuovo insediamento si estende su un terreno di 36 ettari ben circoscritto (Fig. 1). Esso è delimitato da un ruscello sui lati nord ed est, e dal passaggio di un asse a scorrimento veloce (A40) verso ovest. A sud combacia con il quartiere *Old Barton*, un quartiere popolare noto per il suo stato di degrado. Costruito negli anni '50 *Old Barton* è composto da circa 1500 abitazioni. Gli alloggi sociali che lo costituiscono sono molto deteriorati, così come le condizioni di vita degli abitanti, che soffrono di forti disuguaglianze sociosanitarie rispetto al resto della popolazione cittadina: difficoltà di

accesso al sistema sanitario, alcolismo, isolamento sociale, obesità, sono solo alcuni dei problemi che affliggono gli abitanti di questo quartiere.

Il progetto prevede lo sviluppo di un nuovo insediamento composto da 885 nuove abitazioni, servizi e infrastrutture, ed ha come obiettivo di creare un'unica comunità "One Barton", dove sia i nuovi che gli attuali residenti abbiano le stesse opportunità di accesso ai servizi sanitari, disponibilità di spazi pubblici e prossimità ad aree naturali, capaci di contribuire al benessere fisico e mentale. Il progetto si presenta come occasione per promuovere delle abitudini di vita sane e informare sull'impatto che lo stile di vita ha sullo stato di benessere.

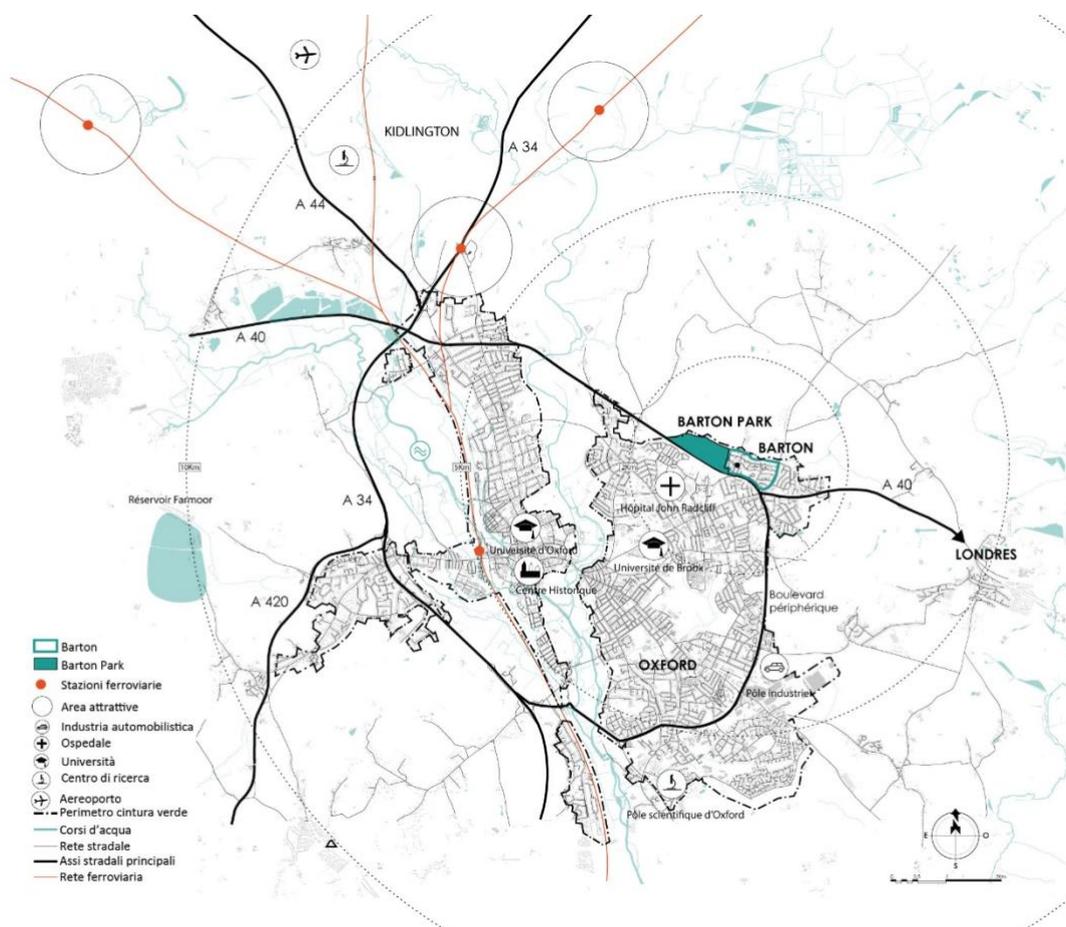


Figura 1 | Localizzazione del progetto Barton Park.

Fonte: immagine realizzata da Aimé Lubin e Verney-Carron Benjamin Tesi di Laurea, giugno 2018, ENSAG.

I cantieri si sono aperti nel 2015 con la realizzazione in prima istanza degli spazi pubblici: parchi, strade e infrastrutture (Fig. 2). Grande attenzione è stata data alla cura del paesaggio attraverso l'inserimento di elementi naturali lungo le vie di comunicazione. Nel 2018 i primi residenti si sono insediati nelle nuove abitazioni. Il programma di trasformazione dell'area ancora non è terminato, alcune residenze sono in corso di costruzione ma tutte le infrastrutture pubbliche, scuole, centro sanitario e impianti sportivi, sono stati completati. Tutti questi servizi sono stati localizzati nella zona al confine con il vecchio quartiere o sull'asse stradale principale in continuità con quella che attraversa *Old Barton*. Ciò ha permesso già nella fase di costruzione del nuovo insediamento, di integrare gli abitanti residenti nelle zone limitrofe, che hanno potuto da subito usufruire dei servizi presenti.

Un'ampia rete di infrastrutture verdi e spazi pubblici struttura l'area di progetto. Per incentivare l'attività fisica, la marcia e il ciclismo si è prestato attenzione nella realizzazione delle strade, lasciando spazio ad ampi marciapiedi. La piantagione d'alberi e di aiuole fiorite rompe la monotonia della strada residenziale aggiungendo i colori delle stagioni al percorso.



Figura 2 | A sinistra La nuova strada che attraversa il quartiere da nord a sud con l'inserimento degli elementi paesaggistici. A destra Il parco lineare. Uno dei primi elementi completati nella realizzazione del quartiere, sullo sfondo gli edifici residenziali ancora in costruzione.

Fonte: fotografia dell'autore, scattata in data 17 gennaio 2018.

Il parco lineare che costeggia l'area di progetto è un elemento di connessione. Al suo interno sono presenti svariati percorsi pedonali che legano le aree abitative ai servizi, e una pista ciclabile che conduce ai quartieri limitrofi. Il quadro paesaggistico naturale è curato nei dettagli, nel parco così come negli spazi residui e residenziali, poiché, come dimostrano gli studi, la presenza di spazi verdi in prossimità della abitazioni scardina le abitudini di sedentarietà (Giles-Corti e Donovan, 2002) riduce i livelli di obesità (Townshend e Lake, 2017), e diminuisce lo stato di stress (Hugan, 2020). Inoltre gli effetti d'isolamento acustico prodotti dalla presenza di arbusti e vegetazione riducono l'impatto sonoro della vicina strada a scorrimento veloce e contribuiscono a creare un sistema ecologico in cui il cinguettio degli uccelli sostituisce il rumore delle macchine producendo benefici per il benessere mentale e contribuendo all'aumento della concentrazione (Ratcliffe, 2013).

Gli spazi pubblici e le piazze sono stati progettati per favorire i momenti in incontro e condivisione. Infatti l'ambiente costruito e la qualità degli spazi pubblici, influenza la natura delle interazioni sociali (Diez Roux, 2010). La presenza di panchine lungo la strada o la non delimitazione delle aree di gioco permettono una maggiore interazione tra gli abitanti. Un'adeguata illuminazione serale favorisce un senso di sicurezza sulla via pubblica invitando le persone ad utilizzare maggiormente gli spazi esterni e a socializzare.

Inoltre molteplici strutture pubbliche sono integrate nel sito, in particolare una scuola primaria, un centro sociale e un centro sportivo e ricreativo.

Un'area è destinata all'agricoltura urbana per dare la possibilità di coltivare ortaggi e verdure di qualità e ad uso diretto degli abitanti. È noto infatti l'impatto che questo genere di attività possono avere sul cambiamento delle abitudini alimentari così come sull'interazione sociale (Castro, 2013).

Infine un piccolo centro medico completa l'offerta del quartiere permettendo ai residenti un facile accesso ai servizi sanitari, soprattutto per i pazienti con livelli di assistenza bassi a causa dell'isolamento, affetti da problemi di salute mentale o di disabilità fisiche.

Il progetto è stato selezionato tra i dieci casi pilota del programma HNT' poiché intende stabilire un'uguaglianza di accesso ad una vita sana tra gli attuali e i nuovi residenti del quartiere. Per ottenere questo risultato un lavoro congiunto tra attori del servizio pubblico sanitario e urbanisti è stato realizzato con l'obiettivo di rendere i cittadini attivi nella salvaguardia della loro salute.

Il progetto è guidato da *Barton Oxford LLP*, una partnership pubblico-privata tra il Comune di Oxford e il promotore immobiliare *Grosvenor*. Nell'iter di concertazione e nella realizzazione dei documenti di pianificazione sono però intervenuti anche attori esterni al campo dell'urbanistica. *Oxfordshire Clinical Commissioning Group* (la commissione che riunisce tutti gli ospedali e le strutture sanitarie pubbliche della provincia), *Oxfordshire County Council Public* (un team di professionisti il cui ruolo è quello di migliorare e proteggere la salute dei residenti) e le strutture ospedaliere di *Hedena Health* e *The Manor Surgery* sono stati partner attivi nella fase di concezione degli elementi innovativi del piano (Fig. 3).



Figura 3 | Schema degli attori del progetto.
Fonte: immagine realizzata dall'autore.

4 | Conclusioni

Questo progetto ha innescato un cambiamento nel processo di trasformazione sociale e demografica. Lo sviluppo di un nuovo insediamento urbano è stato il motore per il miglioramento delle condizioni di vita degli abitanti delle zone limitrofe.

La nuova sinergia creatasi tra campi disciplinari differenti, e il lavoro condiviso tra assistenti sociali, membri del corpo sanitario, promotori immobiliari e tecnici degli uffici urbanistici, ha permesso di organizzare lo spazio pubblico e privato in modo diverso, al fine di aumentare i servizi alla persona, le possibilità di attività motorie, la coesione sociale e l'accesso ad una corretta alimentazione.

Un importante risultato del programma HNT è proprio questo nuovo approccio alla risoluzione dei problemi (sanitari o urbani) in maniera multidisciplinare. Il programma HNT ha avuto una durata limitata nel tempo, ma la programmazione e la trasformazione dello spazio, e i processi edilizi, richiedono anni, così come la misura dell'impatto dei cambiamenti sul nostro stato di salute. Per questo motivo il programma si è focalizzato anche sulla creazione di relazioni forti a livello locale tra le differenti autorità, per consentire il proseguimento delle azioni e il monitoraggio dei risultati.

Inoltre, lo stravolgimento della questione abitativa, da necessità di creare un tetto per tutti, a opportunità per migliorare le condizioni di vita di tutti, ha permesso di alleviare le disuguaglianze presenti tra la comunità esistente e la nuova, di accompagnare per un più lungo periodo l'indipendenza delle persone anziane in un alloggio individuale, e di abbattere i pregiudizi sull'impatto di un'estensione urbana, rispondendo alle esigenze e le aspettative di confort abitativo e qualità della vita della comunità insediata.

Riferimenti bibliografici

- Boardman B. (2013), *Fixing fuel poverty: challenges and solutions*, Routledge.
- Castro D. C., Samuels M., Harman A. E. (2013), "Growing healthy kids: a community garden-based obesity prevention program", *American journal of preventive medicine*, 44(3), S193-S199.
- Department of Health (2008), *Healthy Weight, Healthy Lives: a cross-government strategy for England*, London.
- Giles-Corti B., Donovan, R. J. (2002), "The relative influence of individual, social and physical environment determinants of physical activity", *Social science & medicine*, n°54(12), pp. 1793-1812.
- Government Office for Science (2007), *Tackling obesities: future choices*, London: HMSO.
- Huang Q., Yang M., Jane H. A., Li S., & Bauer N. (2020), "Trees, grass, or concrete? The effects of different types of environments on stress reduction", *Landscape and Urban Planning* n°193.
- Jefferys P., Lkody T., at all (2014), *Building the homes we need*, Kpmg, London.
- NHS (2014), *Five Year Forward View*, London, NHS.
- Ratcliffe, E., Gatersleben, B., & Sowden, P. T. (2013), "Bird sounds and their contributions to perceived attention restoration and stress recovery", *Journal of environmental psychology*, 36, 221-228.
- Townshend T., Lake, A. (2017), "Obesogenic environments: current evidence of the built and food environments", *Perspectives in Public Health*, 137(1), pp. 38-44.
- World Health Organization & UN-Habitat (2016), *Global report on urban health: equitable healthier cities for sustainable development*. Geneva: World Health Organization.

Ripensare l'offerta di servizi per un rinnovato welfare socio-ambientale. Il caso del nuovo Prg di Brandizzo (To)

Carolina Giaimo

Politecnico di Torino

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

carolina.giaimo@polito.it

Giulio Gabriele Pantaloni

Politecnico di Torino

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

giulio.pantaloni@polito.it

Valeria Vitulano

Politecnico di Torino

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

valeria.vitulano@polito.it

Abstract

Le previsioni sul futuro demografico (Istat, 2022) confermano un trend di decrescita per l'Italia, entrata a far parte dei paesi in contrazione (Cassatella, Bonavero, 2021). Tale fenomeno, congiuntamente alle crisi sanitarie, economiche e sociali contemporanee, fa emergere nuovi bisogni cui è necessario rispondere attraverso nuove alleanze tra urbanistica e welfare, reinterrogando le tecniche urbanistiche consolidate attorno a una diversa idea di sviluppo (Giaimo, Tosi, Voghera 2021). La riflessione sui servizi pubblici entro l'imperativo della transizione ecologica e del contrasto al cambiamento climatico porta a considerare la componente naturale e seminaturale del suolo come contenuto fondamentale delle politiche di welfare. In particolare, il verde è in grado di conseguire e coniugare, grazie alla sua multifunzionalità (EC, 2013; Hansen, Pauleit, 2014), obiettivi di sostenibilità in particolare sociale, di salute e adattamento. L'attenzione al verde come servizio complesso si iscrive entro il dibattito sugli standard urbanistici che, introdotti nel 1968 come 'risarcimento' (in termini di dotazione obbligatoria) di una città che cresceva sulla rendita speculativa e senza spazi e attrezzature di interesse collettivo (Barbieri, 2019), richiedono oggi di essere riconcettualizzati, introducendo parametri qualitativi e di performance (Giaimo, 2021). Il contributo argomenta, attraverso le proposte metodologiche per il nuovo Prg di Brandizzo (To), attorno all'utilità di repertori informativi quali-quantitativi, strutturati e aggiornabili, per un progetto di città pubblica finalizzato a politiche di welfare socio-ambientale sito-specifiche.

Parole chiave: public spaces, spatial planning, welfare

Introduzione

Il paper discute i primi esiti di un lavoro a supporto della Variante generale del Prg di Brandizzo 2007¹ con particolare riferimento all'articolazione spazial-funzionale e performativa della città pubblica, intendendo indagare il concetto di "spazi del welfare". Ciò diviene occasione per osservare da vicino quell'importante patrimonio di attrezzature urbane che caratterizza la città italiana/europea. L'ambizione è quella di illustrare come il concetto di welfare riprenda senso e vigore, dunque applicabilità, se ripensato esplicitamente in funzione degli spazi urbani, contribuendo ad affinare categorie e strumenti di intervento sulla città contemporanea. «Se lo standard è dunque un prerequisito di ordine spaziale per la produzione di servizi pubblici, esso rappresenta però una condizione necessaria ma non sufficiente per la realizzazione (e soprattutto il buon funzionamento) di ambienti urbani di qualità e per offrire ai cittadini la garanzia del diritto di pari dignità sociale previsto dalla Costituzione (art. 3)» (Giaimo 2023: 6). Il testo argomenta circa l'opportunità di mettere in tensione il benessere degli abitanti della città – inteso nelle sue dimensioni sociale e relazionale legate alla vita quotidiana – con la dotazione materiale di servizi per la collettività attraverso le

¹ Si tratta delle attività svolte in relazione alla Convenzione biennale (2022-24) tra il Dist (resp. C. Giaimo) e il Comune di Brandizzo (To) per un servizio di «Supporto metodologico-scientifico e realizzazione di studi propedeutici alla costruzione di quadri conoscitivi relativi ai sistemi ambientale, insediativo e infrastrutturale del Comune di Brandizzo» a corredo della Variante generale di Prg.

sue diverse articolazioni spaziali. Inoltre, mostra l'efficacia e la replicabilità di un metodo di lavoro sul rapporto tra buon uso del suolo e politiche di welfare socio-ambientale sperimentato con la ricerca Eu Life sam4cp (2014-18). La tesi che si avanza prende le mosse dalla scarsa considerazione e dall'attenzione meramente contabile con cui, spesso, viene trattato e discusso il tema degli standard urbanistici che, all'opposto, identifica sistemi di spazi deputati a socializzazione e vita collettiva, a servizi e attrezzature che dovrebbero garantire la qualità insediativa urbana.

Il caso della Variante generale del Prg di Brandizzo (To)

Brandizzo, situato nella seconda cintura del capoluogo torinese e localizzato al margine nord-est del territorio periurbano identificato dal vigente Piano territoriale di coordinamento provinciale,² si inserisce entro un contesto territoriale caratterizzato dalla forte vocazione agricola, dalla presenza di un fitto reticolo idrografico e assi fluviali di pregio (fiume Malone, torrente Orco, fiume Po e rispettiva area a parco), nonché dai rilievi collinari (a confine con l'astigiano ed il vercellese) e dalla presenza di aree naturali che costituiscono continuità e reticolarità con la riserva naturale della Vauda.

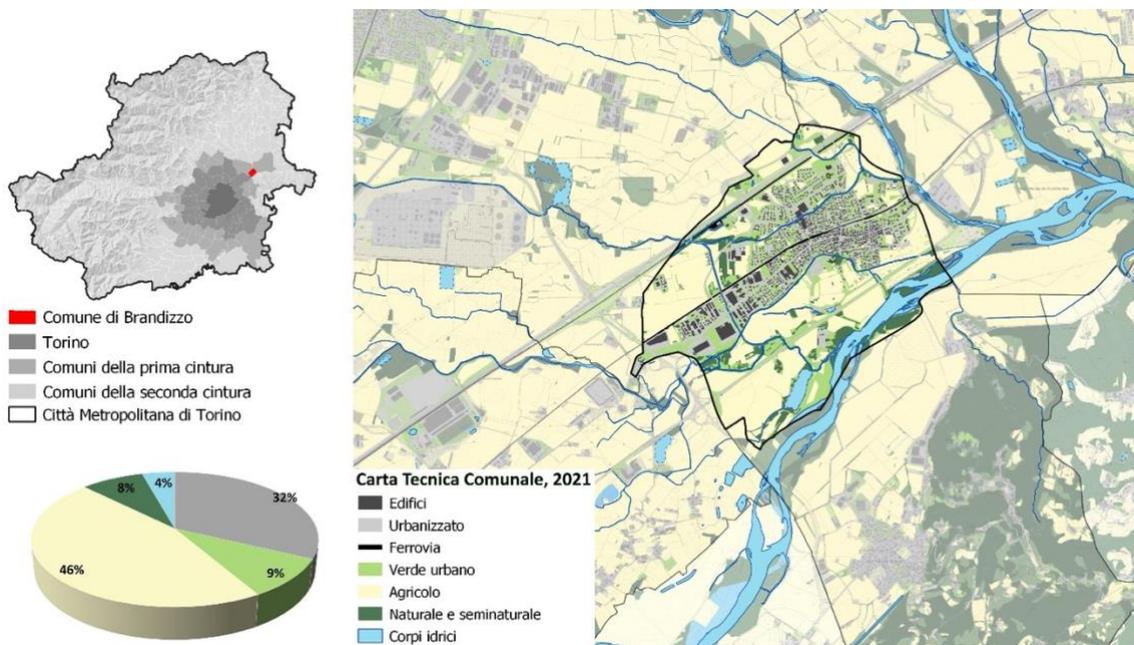


Figura 1 | Spazializzazione degli usi e delle coperture del suolo a Brandizzo.

Fonte: elaborazione degli autori su dati Carta Tecnica Comunale 2021 e Land Cover Piemonte 2021, disponibile sul Geoportale Regione Piemonte.

Sorto lungo il tracciato della SP220, che in passato costituiva un importante asse di collegamento tra Torino e Milano, Brandizzo è inserito entro un sistema di infrastrutture per la mobilità che ha favorito l'insediamento di molteplici attività produttive, in continuità con i comuni limitrofi di Settimo T.se (est) e Chivasso (ovest); tali dinamiche hanno determinato la formazione di un sistema insediativo sostanzialmente di tipo lineare, 'agganciato' alla linea ferroviaria storica verso Milano (attualmente integrata nel Servizio ferroviario metropolitano). Mentre l'autostrada A4 e l'adiacente linea ferroviaria alta velocità segnano il limite nord del territorio urbanizzato, a sud la presenza della SP11 e del fiume Po ne hanno 'contenuto' le possibilità di espansione, soprattutto in relazione alle dinamiche di esondazione del fiume. Similmente, il torrente Malone ha costituito il confine fisico all'espansione urbana verso est. Ne deriva dunque un tessuto urbano che, soprattutto in corrispondenza delle attività produttive, artigianali e logistiche concentrate verso sud-ovest, assume una configurazione ibrida che coniuga l'archetipo lineare con quello concentrico, con tipologie edilizie ed una organizzazione dello spazio insediato che rende possibile la presenza di porosità verdi distribuite entro l'intero tessuto urbanizzato.

² Successivamente all'istituzione della Città metropolitana di Torino (CmTo), è in corso la redazione del primo Piano territoriale generale metropolitano ai sensi della L. 56/2014.

La popolazione residente al 31.12.2021 (Istat) è pari a 8.701 abitanti e, da almeno due decenni, segue un andamento di generale crescita (con una variazione 1991-2021 pari a +18,96%), a differenza di quanto registrato per la Città metropolitana di Torino (-1,29%).

Tale andamento è da attribuire in gran parte al flusso migratorio, non tanto di origine straniera (l'incidenza della popolazione straniera nel 2021 è del 5%), quanto piuttosto di nuovi iscritti provenienti da altri comuni: nel 2020 il saldo migratorio era di +63 abitanti (di cui +2 con l'estero) rispetto al saldo naturale di -50. Brandizzo si pone pertanto in qualche modo in controtendenza rispetto alla situazione di contrazione demografica che caratterizza il contesto metropolitano-regionale-nazionale, dove specificamente la bassa natalità e l'alta longevità costituiscono una condizione strutturale (Cassatella, Bonaverò, 2021). In ogni caso, anche a Brandizzo l'indice di vecchiaia della popolazione registra un aumento, con un valore nel 2022 pari a 154,4 (10 anni prima era 123,2), inferiore rispetto al dato relativo alla CmTo (215,4). Inoltre, l'incidenza della popolazione compresa nella fascia d'età 0-14 (15%) nel 2022 risulta leggermente più alta rispetto ai comuni contermini (12-14%) e al territorio metropolitano (12%).

A fronte del suddetto quadro di tendenze demografiche, è stato avviato un dialogo collaborativo con l'amministrazione comunale, al fine di riconoscere particolari situazioni di fragilità o dinamiche sociali specifiche. Pur trattandosi di un lavoro ancora oggetto di approfondimenti, è emersa la presenza di situazioni di criticità riguardanti l'abitare, alle quali l'amministrazione ha dato prima risposta attraverso alloggi privati che, a spese della stessa municipalità, sono stati messi a disposizione, a titolo gratuito, per il co-housing. In questa direzione si muove una delle azioni della Variante generale che intende individuare un'area da destinare alla realizzazione di edilizia economica popolare e co-housing, con destinazione d'uso a standard urbanistico da Piano, come ammesso dalla legislazione vigente.

Una ulteriore problematica emersa riguarda la presenza di famiglie con bambini in condizione di fragilità: si tratta di una domanda che in parte trova risposta nell'esistente polo socioassistenziale di via Francesco Salerno che, tuttavia, necessita di essere ampliato nelle dotazioni di spazi e potenziato nei servizi resi alla cittadinanza (attualmente sede di studi medici, servizi sociali e di un consultorio).

Una proposta di lavoro per il welfare socio-ambientale

Con l'intento di ragionare sul ruolo dello spazio pubblico e nello specifico del verde – quale componente multifunzionale in grado di rispondere alle esigenze di un ampio spettro di popolazione, indipendentemente da età, genere ed estrazione sociale – in un territorio interessato dalle suddette tendenze demografiche e caratteristiche morfologico-insediative, è stato elaborato un repertorio di dati relativo al patrimonio a standard urbanistici esistente e previsto dal Piano vigente e dall'ultima variante parziale n. 4 del 2018. Tale studio intende adottare criteri e modalità operative coerenti con le ricerche condotte dal Gruppo di ricerca del Dist «Servizi, dotazioni, prestazioni. Lo spazio pubblico come telaio della città contemporanea»³ (in coordinamento col Gruppo di lavoro della Community Inu «Ricerche e sperimentazioni nuovi standard»), volte a sperimentare modalità operative per la costruzione di un *Atlante delle dotazioni di servizi nei Comuni del Piemonte* da realizzarsi tenendo conto delle metodologie tecniche e delle tipologie di standard urbanistici previsti ai sensi degli articoli 21 e 22 della Lr n. 56/1977, innovando ove necessario.

Attraverso l'Atlante si intende realizzare un *framework* di lavoro che, grazie ad un ampio *database* costituito da informazioni tabellari (tipologie di standard, estensioni territoriali, ecc.) e spazializzate (principalmente shapefile) sappia supportare una conoscenza quantitativa della dotazione di servizi esistenti (in termini di mq) integrata con parametri qualitativi e di performance (Giaino, Pantaloni, 2021), dunque riconoscendo il ruolo strutturante del patrimonio di aree pubbliche per la costruzione di politiche di welfare socio-ambientale. Nel caso di Brandizzo, è stato predisposto un censimento del patrimonio a standard esistente e previsto dalla pianificazione locale vigente, grazie al repertorio dati informatizzato e georiferito messo a disposizione dall'amministrazione comunale. Inoltre, nell'ambito delle attività propedeutiche all'elaborazione della nuova Variante, è in corso un più approfondito studio del patrimonio pubblico disponibile (suoli ed edifici dei quali gli standard urbanistici costituiscono solamente una delle componenti considerate) e delle funzioni presenti entro tali spazi, grazie alla disponibilità di dati sulla spazializzazione del patrimonio di aree verdi pubbliche che può essere impiegato per definire, tramite la Variante generale,

³ Il Gruppo di ricerca Dist «Servizi, dotazioni, prestazioni. Lo spazio pubblico come telaio della città contemporanea», coordinato da C. Giaino, comprende dottorandi, borsisti, studenti e laureandi L21 e LM48 PTUPA; è un laboratorio di indagine teorica e operativa sulle risposte della pianificazione a domande di benessere collettivo. Affronta le nuove questioni sociali, ambientali ed ecologiche della città e del territorio contemporaneo che interessano direttamente benessere e qualità del vivere urbano e che impongono una ri-concettualizzazione e definizione operativa degli standard urbanistici di cui al DI 1444/68.

interventi e azioni a supporto di politiche e progetti che abbiano come finalità il miglioramento delle condizioni di welfare ambientale.

L'integrazione di una dimensione qualitativo-performativa negli studi sugli standard urbanistici è avvenuta attraverso la valutazione delle performance biofisiche dei suoli condotta con il software open source *Integrated Valuation of Ecosystem Services and Tradeoffs* (InVEST),⁴ individuando tre specifici servizi ecosistemici (SE) quali *Habitat Quality*, *Carbon Storage and Sequestration* e *Avoided Run-off/ Run-off Retention* delle acque piovane.

Habitat Quality (HQ), servizio ecosistemico di supporto alla vita, è stato selezionato in quanto consente di disporre di un primo livello di conoscenza sullo stato degli ecosistemi a scala urbana, mentre i restanti due servizi ecosistemici, entrambi di regolazione, permettono di osservare come tali ecosistemi possano influire positivamente sulla regolarizzazione degli equilibri che, alla scala urbana, contribuiscono alla mitigazione degli effetti del cambiamento climatico. In letteratura HQ rappresenta uno dei principali riferimenti per la conoscenza dello stato ecologico-ambientale (Assennato et al., 2018) e lo studio alla scala locale del territorio di Brandizzo consente di individuare ambiti critici o, all'opposto, idonei per ospitare biodiversità vegetazionale. Con il termine *Carbon Storage and Sequestration*, invece, vengono indicati due servizi ecosistemici di regolazione che stimano i processi di sequestro e stoccaggio di carbonio da parte di suolo, sottosuolo e delle componenti vegetazionali superficiali, processi che influiscono sul bilanciamento dei gas serra presenti in atmosfera.⁵ La presenza di aree verdi, suoli permeabili e l'implementazione di una dotazione arborea, estesa e capillare sul territorio favorisce infatti il sequestro e lo stoccaggio di più significative quantità di CO₂ e di altri gas serra, con benefici sulla città connessi alla salute e al comfort umano, ovvero l'equilibrio termico urbano, la qualità dell'aria, nonché un minor dispendio di energia elettrica per la climatizzazione interna agli edifici.

Infine, il servizio ecosistemico di regolazione *Run-off Retention* è stato selezionato in quanto Brandizzo è stato più volte oggetto di dinamiche di esondazione dei corsi d'acqua, con maggiore criticità in occasione di piogge intense, incrementando i livelli di rischio cui la popolazione residente è soggetta. Tale servizio esprime la capacità del suolo di limitare lo scorrimento superficiale dell'acqua piovana a favore della sua infiltrazione nel sottosuolo, capacità del suolo che, in ambito urbano, viene generalmente limitata dalla presenza di suoli artificiali e impermeabili e da un deficit di suoli porosi favorevoli all'infiltrazione di acqua piovana nel sottosuolo.

Pertanto, a Brandizzo lo studio delle performance ecosistemiche affronta il tema del rapporto tra sistema insediativo e sistema idrografico entro una più ampia riflessione volta a proporre soluzioni tecnico-normative per l'acquisizione di aree a standard urbanistici, per definire politiche pubbliche e azioni a supporto di un nuovo welfare ecologico-ambientale.

Conoscenza e pianificazione: le dotazioni per il welfare

Attraverso l'applicazione dei criteri metodologici sopra descritti e propedeutici alla realizzazione dell'Atlante, è stata elaborata una mappa degli standard urbanistici esistenti e previsti a Brandizzo, classificati ai sensi della Lr 56/77.

La Figura 2 consente di osservare come le maggiori dotazioni di standard urbanistici esistenti e previste si concentrino principalmente entro gli ambiti di espansione realizzati successivamente all'entrata in vigore della L 765/1967 e del DI 1444/1968. Tuttavia, anche nel centro storico e nelle sue immediate vicinanze sono presenti alcune importanti aree a standard urbanistico quali: il municipio (che, in alcuni suoi locali, ospita attività di interesse collettivo quali il gruppo Alpini e l'Unitre), la scuola primaria Bruno Buozzi, la Chiesa parrocchiale di San Giacomo Apostolo (inclusa la piazza antistante), l'antico Mulino Re (in parte di proprietà dell'amministrazione comunale ma che di fatto non è ancora stato ri-funzionalizzato), la biblioteca civica Cesare Pavese, oggi anche sede della Croce Rossa locale (che l'amministrazione intende rilocalizzare in un nuovo fabbricato da realizzarsi in prossimità al polo socio-assistenziale di via Francesco Salerno). Inoltre, l'amministrazione sta promuovendo un progetto volto alla realizzazione di aree gioco diffuse, anche attraverso il recupero di piastre polivalenti localizzate in aree a standard destinate all'istruzione.

Sul piano quantitativo, il quadro di sintesi in Tabella I sembra indicare un'attività pianificatoria che si è dimostrata in grado di disegnare prima e attuare poi, le aree necessarie a soddisfare il fabbisogno minimo di servizi, sostenendo la realizzazione di un disegno di città pubblica che ha trovato attuazione attraverso il piano. Inoltre, il Prg vigente individua ulteriori superfici pubbliche e private (non quantificate e non

⁴ InVEST consiste in una suite di modelli ecosistemici sviluppata dal progetto «The Natural Capital», promosso da Stanford University, University of Minnesota, The Nature Conservancy e dal World Wildlife Fund.

⁵ Mentre il sequestro di carbonio consente di stimare la quantità di CO₂ rimosso dall'atmosfera da parte degli ecosistemi terrestri, lo stoccaggio stima il quantitativo di carbonio immagazzinato, ovvero quella quota della CO₂ assorbita che rimane permanentemente in forma organica fino alla morte della pianta (Larcher, 1980).

rappresentate in mappa) riconosciute come di interesse collettivo e assoggettate a convenzione con il privato, offrendo, ad esempio, la possibilità di svolgere attività ludico-sportive gratuite per i più giovani.

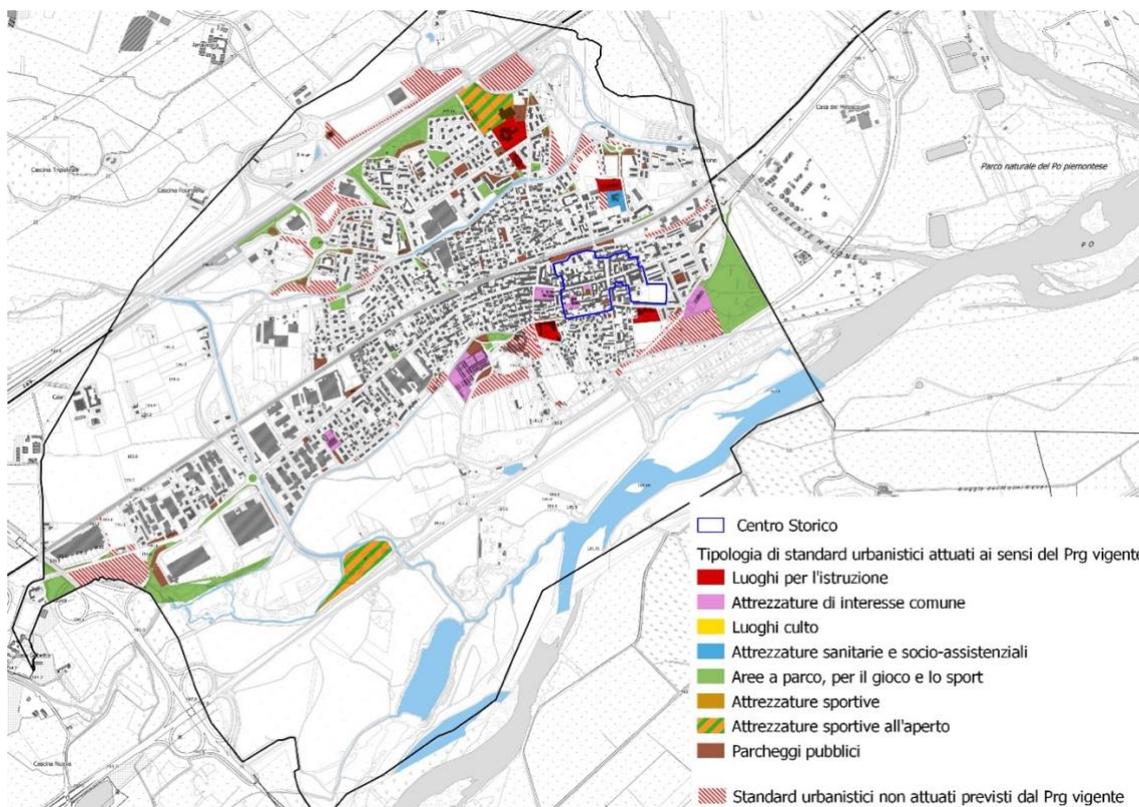


Figura 2 | Spazializzazione degli standard urbanistici a Brandizzo.
Fonte: elaborazione degli autori su dati Comune di Brandizzo.

Standard urbanistici attuati ai sensi del Prg vigente	Standard verde attuato ai sensi del Prg vigente	Incidenza dello standard verde sul totale	Abitanti (gennaio 2023)	Standard per abitante	Standard verde per abitante
369.369 mq	175.304 mq	47%	8.680	34 mq/ab	12 mq/ab

Tabella 1 | Quantificazione degli standard urbanistici a Brandizzo.
Fonte: elaborazione degli autori su dati Comune di Brandizzo.

Anche i residui di piano giocano un ruolo importante nel quadro di queste riflessioni. Attraverso il censimento sono state riconosciute e spazializzate le aree destinate a standard non completamente attuate, per le quali è prevista anche la realizzazione di spazi verdi. Localizzate ai margini dell'urbanizzato, tali aree potrebbero concorrere al potenziamento del patrimonio verde pubblico esistente (attualmente circa metà della superficie a standard totale realizzata) assieme alle aree recentemente acquisite dall'amministrazione e vincolate a verde (come quelle localizzate nei pressi degli stabilimenti Amazon e Decathlon a sud della SP220) e supportare, pertanto, progettualità volte alla mitigazione dei rischi di natura ambientale legati a fenomeni di esondazione dei corsi d'acqua.

Oggi, a fronte delle riflessioni sul profilo quali-quantitativo degli standard (Giaino, 2019; Laboratorio Standard, 2021) ed entro l'imperativo della transizione ecologica e del contrasto al cambiamento climatico (IPCC, 2023), disporre di informazioni relative alla disponibilità di aree pubbliche destinate a servizi costituisce una condizione fondamentale per comprendere sulla base di quali bisogni pianificare ulteriori aree e/o riclassificare e assegnare obiettivi nuovi al patrimonio esistente.

A fronte di questo scenario complessivo, la ricerca di nuove funzioni e ruoli del verde all'interno della città contemporanea che sia indirizzata alla rigenerazione urbana, necessita di riconoscere specificità locali che possano guidare la prefigurazione di obiettivi di sostenibilità, resilienza e qualità insediativa urbana,

perseguendo politiche di equità spaziale. In tal senso, la conoscenza delle performance ecologico-ambientali dei suoli e la simulazione di scenari alternativi di attuazione del Piano possono supportare la definizione di scelte urbanistiche più consapevoli e fortemente incentrate al miglioramento della qualità insediativa urbana, attraverso una più accurata identificazione dei rischi e delle vulnerabilità cui specifiche porzioni di territorio sono soggette.

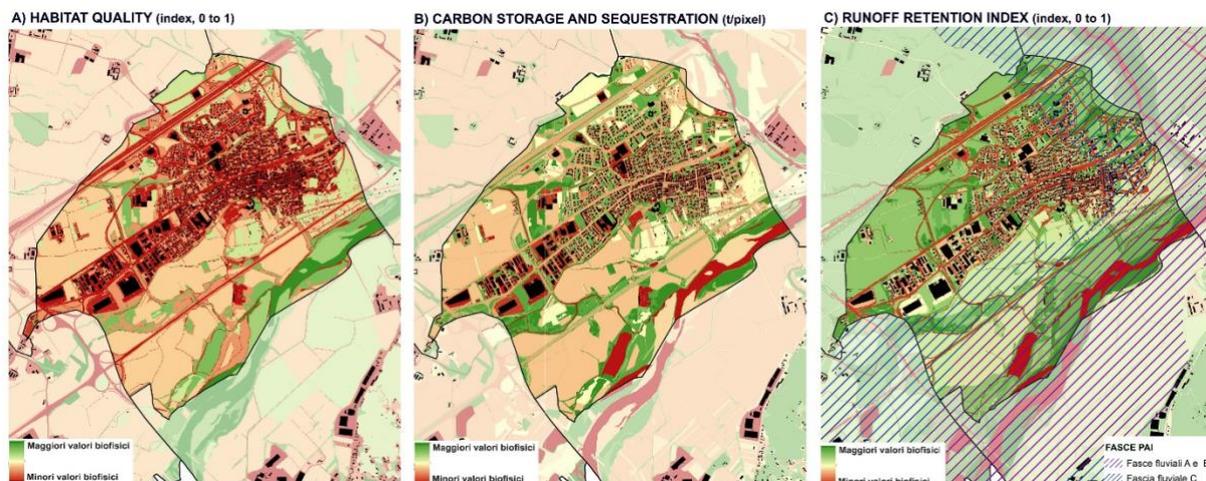


Figura 3 | Spazializzazione delle performance biofisiche a Brandizzo. Fonte: la base dati utilizzata per le analisi ecosistemiche consiste nella Land Cover Piemonte realizzata attraverso ri-classificazione della Carta Tecnica Comunale del 2021.

Grazie all'uso di mappature ecosistemiche⁶ (Figura 3) è possibile disporre di informazioni spazializzate sulla propensione dei suoli all'erogazione di specifici servizi ecosistemici. Nel complesso, le tre immagini rendono maggiormente esplicito il ruolo ed il contributo del verde urbano, pubblico e privato, al miglioramento della qualità insediativa urbana, mentre all'interno del territorio extraurbano le performance ecologico-ambientali più elevate (rappresentate con graduazione di verde più intenso) si concentrano principalmente in prossimità del Po ed in frangia all'urbanizzato. Inoltre, la mappa (Fig. 3, immagine di destra) che spazializza la capacità dei suoli di trattenere acqua piovana evitandone lo scorrimento superficiale (in verde più intenso i suoli con una più elevata capacità di filtraggio), mostra come buona parte del territorio sia caratterizzato da elevati livelli di performance dai quali si potrebbe assumere una minore vulnerabilità del tessuto urbano ai fenomeni di precipitazione intensa. Infatti, gli unici contesti in cui la mappa ecosistemica spazializza minori performance interessano la fascia di territorio extraurbano intercluso tra il margine sud dell'urbanizzato e la SP11. Tuttavia, il fenomeno delle precipitazioni intense, in un contesto urbano e territoriale come quello di Brandizzo, non può che essere letto ed interpretato tenendo in considerazione la presenza del fitto reticolo idrografico prossimo al tessuto insediativo urbano e di come già in passato il comune abbia dovuto affrontare situazioni emergenziali correlate all'esonazione dei fiumi (si menzionano le alluvioni del 1992, del 1994 e del 2000). In tale mappa, il reticolo idrografico assume colorazioni rosse intense, in quanto si tratta di aree (non costituenti suolo) in cui l'acqua piovana eccedente viene riversata lungo le sponde e le superfici ad esse più prossime.

Conclusioni

La fase contemporanea delle città è segnata da un mutato quadro di condizioni sociali, scenari di migrazioni e di rischi ambientali, una spiccata frammentazione dei cicli di vita e dei bisogni, il progressivo invecchiamento della popolazione, la grave riduzione delle risorse pubbliche.

Oggi, a fronte della centralità assunta da questioni tra cui primeggiano l'adattamento ai cambiamenti climatici e sociali e le strategie di prevenzione dei rischi, è necessaria una declinazione rinnovata degli standard. Se, per la città in espansione, oggetto dei piani regolatori del Novecento, il diritto a quote inderogabili di verde, parcheggi e attrezzature pubbliche ha rappresentato una conquista della cultura urbanistica, oggi quella

⁶ In tonalità di verde sono rappresentate le aree con maggiori performance ecologico-ambientali, mentre in tonalità di rosso quelle con minori valori biofisici. La mappa A) spazializza un valore indice da 0 a 1, mentre la mappa B) si riferisce alle tonnellate per pixel di CO₂ stoccata dal suolo. Infine, la mappa C) si riferisce al volume di acqua filtrata e diretta in falda, in condizione di suolo saturo e dato un determinato fenomeno atmosferico. Questo valore può essere espresso in mc per pixel di mappa, oppure attraverso indicatore da 0-1.

conquista va resa funzionale alla città da rigenerare, oggetto dei piani del XXI secolo. Si tratta di integrare la misura quantitativa con parametri qualitativi e prestazionali utili a generare valore pubblico, a garantire la funzionalità eco-sistemica degli ambienti favorevoli allo svolgimento delle attività umane, a rispondere a nuovi bisogni.

A Brandizzo, le nuove dotazioni pubbliche richiedono di essere concepite entro un sistema di reti e connessioni ecologiche, che possano svolgere multipli servizi e funzioni legati agli aspetti fruitivi (mobilità attiva e di connessione con il Parco fluviale del Po), ai servizi dell'abitare ed alle residenze temporanee, alla riproduzione di biodiversità (agendo attraverso interventi compensativi entro specifici contesti urbani ed extraurbani) e, soprattutto, alla messa in sicurezza dei territori dai fenomeni di esondazione.

Attribuzioni

Il contributo è l'esito di un lavoro condiviso coordinato da C. Giaimo nel contesto degli studi propedeutici alla costruzione di quadri conoscitivi a supporto della Variante del Prg del Comune di Brandizzo ed è da attribuire ai tre autori in parti uguali.

Riferimenti bibliografici

- Assennato F., Braca G., Calzolari C., Capriolo A., di Leginio M., Giandon P., et al. (2018), *Mappatura e valutazione dell'impatto del consumo di suolo sui servizi ecosistemici: proposte metodologiche per il Rapporto sul consumo di suolo*, Rapporti ISPRA.
<https://www.isprambiente.gov.it/it/pubblicazioni/rapporti/consumo-di-suolo-dinamiche-territoriali-e-servizi-ecosistemici.-edizione-2018>.
- Barbieri C.A. (2019), "La disciplina urbanistica nazionale della città pubblica. È necessaria una riforma e non solo degli standard", in Giaimo C. (a cura di), *Dopo cinquant'anni di standard urbanistici in Italia. Verso percorsi di riforma*, Inu Edizioni, Roma, pp. 41-47.
- Cassatella C., Bonaverò F. (2021) "Contraazione demografica e riorganizzazione spaziale. Una prospettiva urbanistica" in Cassatella C. (a cura di), *Downscaling, rightsizing. Contraazione demografica e riorganizzazione spaziale*, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano, pp. 9-25.
- EC - European Commission (2013), *Building a green infrastructure for Europe*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Giaimo C. (a cura di, 2019), *Dopo cinquant'anni di standard urbanistici in Italia. Verso percorsi di riforma*, Inu Edizioni, Roma.
- Giaimo C. (2021), "Dotazioni, prestazioni, rigenerazione" in Cassatella C. (a cura di), *Downscaling, rightsizing. Contraazione demografica e riorganizzazione spaziale*, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano, pp. 55-62.
- Giaimo C. (2023), "Lep. Se non ora, quando?", *Urbanistica Informazioni* n. 307, p 5-6.
- Giaimo C., Pantaloni G. G., (2021) "Note metodologiche per un Atlante delle dotazioni Territoriali", in *Urbanistica Informazioni*, no. 296, pp 80-84.
- Giaimo C., Tosi M. C., Voghera A. (2021), "Tecniche urbanistiche per una fase di decrescita. Introduzione", in Ead. (a cura di), *Tecniche urbanistiche per una fase di decrescita. Atti della XXIII Conferenza Nazionale SIU Downscaling, rightsizing. Contraazione demografica e riorganizzazione spaziale*, Torino, 17-18 giugno 2021, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano, vol. 01, pp. 7-10.
- Hansen R., Pauleit S. (2014), "From multifunctionality to multiple ecosystem services? A conceptual framework for multifunctionality in green infrastructure planning for Urban Areas", in *Ambio*, vol. 43(4), pp. 516-529.
- IPCC (2023), *Synthesis report of the IPCC Sixth Assessment Report (AR6), Summary for Policymakers*, disponibile su IPCC, AR6 Synthesis Report
https://report.ipcc.ch/ar6syr/pdf/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf
- Istat (2022), *Previsioni della popolazione residente e delle famiglie. Base 1/1/2021*, 22 settembre 2022, disponibile su Istat, Documenti con tag: previsioni demografiche
<https://www.istat.it/it/files//2022/09/REPORT-PREVISIONI-DEMOGRAFICHE-2021.pdf>
- Laboratorio Standard (2021), *Diritti in città. Gli standard urbanistici in Italia dal 1968 a oggi*, Donzelli Editore, Roma.
- Larcher W. (1980), *Physiological plant ecology*, Springer-Verlag, New York.

Fragilità urbane ed *experimental governance*. Cantieri di terapia socio-sanitaria come occasione di cura per lo spazio pubblico di Napoli

Maria Federica Palestino

Università degli Studi di Napoli - Federico II
DIARC - Dipartimento di Architettura
mariafederica.palestino@unina.it

Walter Molinaro

Università degli Studi di Napoli - Federico II
DIARC - Dipartimento di Architettura
walter.molinaro@unina.it

Abstract

Applicando indicatori di fragilità urbana, Napoli è classificabile fra le città del nord globale ove le povertà sono in crescita, la governance sconta arretratezze difficili da contrastare, le istituzioni locali, sottodimensionate rispetto alle esigenze della città, sono impossibilitate a fornire servizi di base a cittadini che, di fronte allo sgretolarsi del patto di fiducia con le istituzioni, si attivano in maniera intermittente. Mentre i servizi comunali si sottraggono alla gestione del verde, che cade in abbandono per carenza di personale dedicato, il Servizio Dipendenze dell'Azienda Sanitaria operante al centro di Napoli sperimenta con successo formule di riabilitazione di soggetti vulnerabili che trasformano la cura dei luoghi in terapia di reinserimento e occasione di rinascita degli spazi pubblici. L'ispirazione basagliana di questo storico approccio di territorializzazione del *welfare* restituisce qualità e sicurezza ai contesti in cui agisce, trasformandoli in "cantieri sociali" attraverso l'uso mirato delle terapie, riverberando effetti di rigenerazione proprio sugli spazi lasciati in abbandono dai servizi comunali. Se ne deduce che apprendere dalle pratiche socio-sanitarie può innovare la gestione degli spazi pubblici. Prime prove di attivazione civica, realizzate all'interfaccia con il capitale sociale vulnerabile di cui Napoli è ricca, stanno dando risultati – tanto nella città borghese, quanto nella periferia pubblica – attraverso la riconquista e il presidio di spazi sfregiati da usi impropri. È possibile apprendere dalle terapie riabilitative impostando politiche integrate? Utilizzando il frame teorico dell'*experimental governance*, decostruiamo le pratiche napoletane attraverso le cinque funzioni strategiche introdotte da Eneqvist e Karvonen (2021).

Parole chiave: Experimental governance, Social practices, Urban fragility

1 | Introduzione

Le amministrazioni locali che governano città affluenti si servono intenzionalmente di esperimenti urbani per innovare le politiche pubbliche, accompagnandone la transizione attraverso l'applicazione di obiettivi selezionati dall'Agenda ONU 2030.

Quando l'intreccio fra azioni-pilota di natura innovativa e condizioni contestuali incoraggia a governare sotto l'ombrello della governance sperimentale (Bulkeley & Castan Broto, 2013), i *policy maker* si trovano immersi entro arene turbolente, dove le reti diventano propedeutiche all'attivazione di setting collaborativi e le politiche pubbliche si alimentano del confronto fra istituzioni e società.

Ci sono studiosi che hanno evidenziato come l'innovazione prodotta dalle sperimentazioni sia per sua natura instabile, al punto da dipendere da istituzioni abilitanti e politiche sofisticate (Bifulco, 2018); altri, invece, invitano ad accorciare le distanze fra istituzioni e società incamminandosi «su ponti leggermente costruiti» (Donolo, 2021).

È innegabile che l'innovazione urbana fiorisca e si moltiplichi in presenza di istituzioni solide e competenti, la nostra tesi, tuttavia, è che si possa apprendere anche da sperimentazioni urbane legate alla necessità di rispondere a fragilità strutturali delle istituzioni, apprendendo dalle pratiche e dalla creatività urbana. Applicare codici analitici e criteri interpretativi per decostruire la governance dell'innovazione socio-tecnica diventa dunque determinante, non soltanto per stabilizzare gli esiti delle sperimentazioni, ma anche per amplificarne e distribuirne gli insegnamenti.

I *planner* Eneqvist e Karvonen (2021) hanno evidenziato come il legante fra esperimenti (anche molto diversificati per misura territoriale e finalità) sia invariabilmente costituito da combinazioni di sostenibilità,

innovazione, co-creazione e apprendimento, e come queste dimensioni si specifichino nello spazio fisico e sociale dove si collocano.

Produrre esperimenti facilita apprendimento e diffusione dell'innovazione, capacitando gli attori sociali. Decostruendo azioni di cura dello spazio pubblico, mostreremo come anche città ricche di capitale sociale come Napoli (Borgomeo, 2022) producano opportunità di apprendimento intorno agli esperimenti urbani.

2 | Il dispositivo delle funzioni strategiche

Per trovare chiavi interpretative del caso-studio, faremo riferimento alla performance della governance sperimentale del Comune di Stoccolma, amministrazione fra le più avanzate sui temi dello sviluppo sostenibile (Eneqvist & Karvonen, 2021) che ha fatto dell'innovazione la leva del proprio modello di sviluppo, puntando su forme sofisticate di gestione delle reti collaborative.

A interessare non è la performance del Comune di Stoccolma – da cui il Comune di Napoli si discosta per evidenti fragilità strutturali – quanto piuttosto la proposta metodologica con cui Eneqvist e Karvonen suggeriscono di indagare la governance sperimentale. Infatti, nel decostruire gli esperimenti di Stoccolma, gli autori introducono cinque funzioni strategiche adattabili all'esplorazione di modelli di governance anche molto diversificati, affermando che: «A municipality could perform all these functions simultaneously and have a significant influence on experimental governance or only perform a single function and allow other actors to drive the experimental agenda» (Eneqvist & Karvonen, 2021: 186). Dove Stoccolma incarna il caso di un'amministrazione che controlla cinque funzioni simultaneamente con la regia dell'intero processo sperimentale, mentre Napoli rimanda al caso di un comune che gestisce una singola funzione consentendo ad altri attori di governare l'agenda sperimentale.

Guardandole in dettaglio, le funzioni strategiche utili a decostruire la governance sperimentale sono: visione, facilitazione, supporto, amplificazione e sorveglianza.

Un attore in possesso di visione è colui che promuove traiettorie verso un futuro desiderato collettivamente, definendo un'agenda per le trasformazioni e individuando soluzioni ai problemi. Le amministrazioni locali, ad esempio, utilizzano le visioni per indirizzare politicamente specifiche questioni, per formulare problemi, accordare uffici e dipartimenti intorno a determinate politiche, comunicare la posizione dell'ente o di altre organizzazioni. Gli autori precisano che non deve necessariamente essere l'ente comunale a proporre visioni condivise.

La funzione di facilitazione guida gli stakeholder al raggiungimento degli obiettivi, simulandone l'interazione attraverso implementazione di esperimenti, creazione di fiducia, costruzione di reti, identificazione di risorse e realizzazione di agende comuni.

La funzione di supporto agisce sui processi in maniera passiva, fornendo assistenza nell'offerta di servizi, risorse e attrezzature. Il supporto può anche consistere nell'offerta di luoghi e attrezzature entro i quali gli attori possano compiere esperimenti. Ovviamente, il carattere passivo di questa funzione, fondamentale quando ci si imbatte nelle fragilità tipiche di istituzioni come il Comune di Napoli, implica scarso controllo dell'agenda sperimentale e difficoltà a usare gli esperimenti come materiali per costruire condivisione a lungo termine.

L'amplificazione offre la possibilità di replicare i risultati dell'esperimento attraverso nuove politiche, regolamenti ecc., favorendo l'apprendimento istituzionale e riorganizzando specifiche operazioni attraverso nuovi protocolli. Oppure diffondendo i risultati ottenuti come pratiche di successo.

La funzione di sorveglianza, infine, garantisce l'interesse generale delle pratiche sperimentali, tutelando i valori pubblici delle comunità di utenti senza fare prevalere gli interessi degli stakeholder coinvolti nell'esperimento.

3 | Territorializzazione del welfare *versus* rigenerazione dello spazio pubblico

Di seguito testeremo le funzioni strategiche per esplorare tracce di governance sperimentale entro esperienze di territorializzazione del welfare avviate con pratiche socio-sanitarie che, contrastando la fragilità delle istituzioni preposte al governo del territorio, hanno prodotto esiti innovativi.

L'Atlante globale *Fragile Cities* curato da Muggah (2016) insieme all'Igarapè institute di Rio de Janeiro, il *World Economic Forum* e il network *100 Resilient Cities* attribuisce a Napoli un livello medio di fragilità dovuto a disoccupazione, redditi diseguali, criminalità e difficoltà di accesso ai servizi.

Se è vero che la dimensione istituzionale della fragilità urbana risiede nell'incapacità di adempiere al patto sociale fra amministrazioni e cittadini (Selby & Desouza 2017), Napoli vive pienamente questa fragilità. Un recente rapporto sulla gestione del PNRR evidenzia, infatti, come la città abbia difficoltà «sia nella fornitura di servizi ai cittadini, sia nella realizzazione di infrastrutture» (Viesti, 2023: 4).

Negli ultimi dieci anni il numero di dipendenti comunali è stato ridotto del 46%¹ e l'amministrazione «ha dovuto fronteggiare un continuo e crescente depauperamento della forza lavoro» (Comune di Napoli, 2021: 16) con un percorso di risanamento del bilancio che ha influito sull'operatività dell'apparato amministrativo. I tagli hanno fiaccato la performance amministrativa, incidendo sull'efficacia delle politiche urbane, come è possibile verificare misurandone gli effetti sulla manutenzione del verde urbano dove, dai mille giardinieri del 2011, si è arrivati ai cinquanta del 2023, causando l'abbandono degli spazi pubblici cittadini².

Una piccola parte di queste criticità è stata contenuta da un'offerta di pratiche socio-sanitarie con effetti benefici sulla cura del verde urbano lasciato in abbandono. Si tratta di azioni sviluppate, a partire dal 2010, per iniziativa dell'Azienda Sanitaria Locale Napoli 1 (ASL Na1), in sinergia con alcune cooperative sociali iscritte al Consorzio Gesco. Ci focalizzeremo, in particolare, sulle attività socio-sanitarie gestite dalla cooperativa sociale Era, coordinatrice per conto di Gesco delle strutture intermedie che supportano il Servizio Dipendenze della ASL Na1 nella gestione di pazienti in terapia riabilitativa dal consumo di droghe. Il successo di queste pratiche è consistito nel puntare su terapie *place-based* che hanno fatto del reinserimento l'occasione per ricostruire comunità intorno al paziente, trasformandolo in agente di rivitalizzazione di luoghi restituiti al quartiere attraverso eventi aperti alla fruizione pubblica.

L'approccio ispiratore è quello della «città che cura» (Rotelli, 2018), evoluzione del processo di deistituzionalizzazione inaugurato dalla psichiatria basagliana attraverso il superamento del modello manicomiale basato sulla ospedalizzazione, in seguito rivisitato e attualizzato dallo psichiatra Franco Rotelli. Figlie della stagione di riconversione degli ospedali psichiatrici (Vitale, 2009), le attività trasformano i luoghi in «cantieri sociali» attraverso l'uso liberato delle terapie riabilitative (Bifulco & Vitale, 2003; Bifulco et al., 2008). L'eredità basagliana è tuttora in evoluzione: a Trieste, per esempio, ha gemmato il progetto «Microaree» con il protagonismo di anziani utenti di stabili di proprietà dell'ATER (de Leonardis & De Vidovich, 2017). A Napoli, invece, ha ispirato le terapie della ASL Na1, mettendo al centro l'*agency* del territorio abbandonato e permettendo a due vulnerabilità di rafforzarsi reciprocamente.

Riconoscendo la potenza degli approcci di territorializzazione del welfare (De Leonardis & Monteleone, 2007), decostruiremo brevemente le pratiche con cui Parco Fratelli De Filippo e piazza Salvatore Di Giacomo sono state restituite alla città facendo del recupero dello spazio fisico una metafora di resilienza nella ricerca di guarigione e riscatto sociale.

4 | La cura come legante fra spazio e attori

Affrontiamo l'invito di Eneqvist e Karvonen a utilizzare le funzioni strategiche entro situazioni e contesti differenti dalla città di Stoccolma. Lo facciamo decostruendo due pratiche sperimentate da Gesco attraverso la strategia «Verdefacendo» per verificarne la traducibilità in indirizzi per l'attivazione di politiche gestionali legate alla manutenzione del verde urbano.

Ci interfacceremo, dunque, con la visione veicolata dalla ASL Na1 attraverso l'attivazione di dinamiche di innovazione socio-ecologica e creatività imprenditoriale rispetto alle quali il Comune di Napoli eroga la sola funzione di supporto, mentre le restanti funzioni sono coperte dalla ASL coadiuvata da cooperative sociali e rappresentanze della società civile.

Analizziamo, innanzitutto, la rinascita del parco urbano Fratelli De Filippo. Quarta attrezzatura a verde per estensione cittadina, il parco fu concepito negli anni '80 come equo risarcimento alla carenza di servizi delle periferie. Chiuso a seguito di vandalismi, più volte ristrutturato e riaperto dal comune, il parco è stato definitivamente interdetto alla fruizione collettiva dal 2008 al 2015, anno della progressiva riconversione ad orti sociali e riapertura alla collettività grazie alla concessione di un affidamento al Centro Diurno Lilliput, struttura intermedia del Dipartimento Dipendenze della ASL Na1.

Funzione di visione

Con la volontà di spezzare lo stigma legato al consumo di droghe, viene sviluppato un progetto di riabilitazione dei pazienti che restituisce alla collettività un bene negato. L'opera di dissodamento della terra, insieme alla piantumazione di ortaggi e alberi da frutta è veicolata come il dono che i pazienti in terapia indirizzano alla comunità di Ponticelli per esserne riaccolti.

Funzione di facilitazione

Per accompagnare il reinserimento, la cooperativa sociale Era consolida una comunità di intenti intorno alla riconversione del parco a orti collettivi, collaborando con scuole, parrocchie, associazioni, cittadini e famiglie

¹ Cfr. <https://www.comune.napoli.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/24882>

² Intervistando un funzionario dell'ufficio competente è emerso che ai giardinieri comunali, suddivisi in quattro squadre, si affiancano sporadicamente novanta dipendenti di cooperative sociali. e un centinaio di percettori di reddito di cittadinanza.

intenzionate a coltivare. Parallelamente all'elaborazione di un regolamento condiviso e di eventi pianificati, gli utenti vengono formati al mestiere di ortolani attraverso il tutoraggio volontario di pensionati in possesso dei know-how ereditati dalla cultura rurale della Ponticelli pre-industriale.

Funzione di supporto

Il lavoro degli utenti, inizialmente remunerato con borse-lavoro attinte dal budget della sanità pubblica, prosegue con elargizioni di benefattori. L'affido del parco, già siglato nel 2015 attraverso un protocollo d'intesa fra Comune e ASL, si rinsalda con un accordo di collaborazione inter-istituzionale Comune/ASL deliberato dalla Giunta comunale nel 2019. Oltre al Dipartimento Dipendenze, l'accordo vede come firmatari i servizi comunali afferenti agli assessorati Verde urbano e Sport e Politiche sociali. Spetta alla ASL gestire apertura e chiusura del parco secondo gli orari cittadini e, contestualmente, portare avanti, insieme a un Comitato cittadino, il progetto di "orto della salute a scopo sociale".

Funzione di amplificazione

L'orto sociale richiama l'attenzione di studiosi di tutto il mondo in visita entro progetti di ricerca europei. Il Centro Lilliput viene coinvolto in numerose esperienze di formazione, diffondendo la buona pratica fra amministrazioni dell'area metropolitana di Napoli.

Funzione di sorveglianza

Il Comitato cittadino condivide con gli abitanti di Ponticelli la conversione ad uso collettivo della ex attrezzatura da standard. Il Comitato è garante di usi quanto più possibile allargati e condivisi degli spazi ad orto sociale, sperimentando collaborazioni per il bene comune secondo i dettami della Delibera di Giunta comunale 63/2019 per la cura del verde urbano.

Nel quartiere residenziale di Posillipo le attività di cura e manutenzione di piazza Salvatore Di Giacomo vengono presidiate dal Centro Diurno Palomar. Presente dal 2010 entro una sede prossima alla piazza, Palomar adottò un approccio rigenerativo già in fase di insediamento, creando sul sedime di un vecchio parcheggio un orto curato insieme agli utenti. Dopo alcuni tentativi falliti di attirare la cittadinanza, le attività sono state localizzate fuori, installando un laboratorio di florovivaistica e organizzando incontri per la vendita di composizioni floreali e prodotti ortofrutticoli che hanno facilitato l'interazione utenti/residenti. Ai primi segnali di integrazione, si è deciso di realizzare un progetto di cura della piazza degradata, una volta florida di usi per la presenza di bar, ristorante, giochi per bambini, nonché della fermata del trasporto pubblico su gomma.

Funzione di visione

Uno degli obiettivi principali del progetto, come a Ponticelli, è stato spezzare lo stigma del consumatore di droghe, reintegrandolo nella società. Il lavoro è proceduto per step: innanzitutto favorendo la vendita porta a porta di prodotti coltivati nell'orto e creando occasioni per costruire legami fra utenti, commercianti e abitanti; in secondo luogo trasferendo agli utenti competenze di giardinaggio.

Funzione di facilitazione

Centro Palomar, APS Oltre il giardino e cooperativa sociale l'Aquilone Services per il reinserimento lavorativo cooperano alla cura della piazza dal 2019, coinvolgendo gli utenti. Nel 2021, puntando sul coinvolgimento di aziende ed esercenti di zona, vengono individuati nuovi promotori. In questa fase la cooperativa l'Aquilone Services procaccia finanziatori, mette in campo microeconomie, costruisce reti ed identifica risorse, mentre all'APS Oltre il giardino coordina le attività e crea fiducia, attivando percorsi di *empowerment* legati all'esperienza del giardinaggio.

Funzione di supporto

Gli utenti sono remunerati con borse lavoro e tirocini formativi nel campo della florovivaistica. I fondi vengono prelevati sia dalla sanità pubblica che dai proventi dei privati. L'affido delle aree si appoggia alla formula "Adotta un'aiuola", nata in convenzione con il Comune di Napoli per svolgere operazioni di riqualificazione verde di spazi pubblici.

Funzione di amplificazione

La collaborazione ha permesso di promuovere un upscaling della pratica, configurando la possibilità di replicare gli interventi su tutte le aree pubbliche del lungomare di Mergellina, nonché in altri settori del centro storico.

Funzione di sorveglianza

Il successo della pratica ha risvegliato il controllo di residenti e commercianti sulla piazza.

5 | Conclusioni

Ipotizzare forme di risposta strutturata alle fragilità urbane, da intendersi come dispositivi per apprendere dalle pratiche, fornisce strumenti per valorizzare scientificamente la ricchezza di capitale sociale di cui una

città è dotata. Ciò evita l'errore di divulgare città complesse come Napoli – dove pratiche e politiche, istituzioni e società, punti di forza e debolezza hanno confini sfumati – come un condensato di luoghi comuni, o un motore di improvvisi, inspiegabili miracoli.

Ricorrendo alle funzioni strategiche, è stata decostruita la promettente intersezione fra politiche sanitarie, risposta piena degli utenti e adesione dei cittadini. Adesione fortemente strutturata intorno a un regolamento e una serie di routine ben cadenzate nel caso dell'orto sociale di Ponticelli, dove il recupero è stato spinto dalla partecipazione convinta degli abitanti; adesione più guidata dall'interesse dei commercianti nel caso di Posillipo, dove gli abitanti sono stati richiamati dall'esigenza di ripristinare il decoro della piazza.

L'esplorazione ha messo alla prova l'utilità delle funzioni strategiche nell'interpretazione del ruolo defilato dell'amministrazione comunale che, in totale contro-tendenza rispetto a Stoccolma, mostra povertà di personale addetto alla gestione del verde; difficoltà nella regia e nel monitoraggio dei dispositivi dell'affido e dell'adozione che hanno permesso ai volontari di riappropriarsi degli spazi abbandonati; ritardi della macchina amministrativa, che opera per settori, senza promuovere sinergie politiche fra assessorati, né avanzamenti nelle competenze tecniche degli uffici. Non a caso, l'unica funzione esercitata dal Comune di Napoli rispetto ai casi esplorati è quella passiva di supporto, consistente nella cessione di superfici alla ASL Na1, defilandosi perfino dall'obbligo contrattuale di garantire la sicurezza pubblica relativa al taglio dei grandi alberi sottoposti agli effetti del cambiamento climatico.

Utilizzando la lente delle funzioni strategiche abbiamo compreso che, nonostante la città sia carente di risorse dedicate al governo del territorio, non tutte le istituzioni locali sono ugualmente fragili. Il Servizio Dipendenze della ASL Na1 può contare ad esempio sulla connessione fra servizi intermedi calati sul territorio di appartenenza e cooperative sociali di sponda fra gli utenti e le comunità di appartenenza. Diversamente dalle municipalità, sedi territoriali con cui il comune governa il territorio di Napoli – da Ponticelli a Posillipo – i centri intermedi della ASL riescono, grazie al lavoro imbastito dalle cooperative per la tenuta del tessuto sociale, ad avere una penetrazione nei quartieri di riferimento che fa la differenza. Questo lavoro territoriale di base consente, al momento opportuno, di approntare reti finalizzate all'implementazione di specifici progetti. Che tali progetti potrebbero essere più ricchi, articolati e complessi, come succede in città solide e affluenti, è tema che esula da questa conclusione.

Bisogna, infine, riflettere sulla fertilità della visione connessa ai processi di territorializzazione del welfare. Infatti la terapia che riabilita l'utente – spronandolo a curare il proprio spazio di vita e la comunità che vi gira intorno – innesca la resilienza di comunità vulnerabili e soggetti stigmatizzati.

In particolare, facendo riferimento alla rigenerazione del parco Fratelli De Filippo, l'esperienza dell'orto sociale insegna alla sterilità dei modelli di gestione e cura dello spazio pubblico veicolati attraverso le attuali formule di rigenerazione urbana che, puntando sull'«estetizzazione del pericolo» (Zukin, 1995) anziché sulla presa di controllo del territorio da parte delle comunità insediate, risultano inadatte ai contesti fragili.

Attribuzioni

Gli autori hanno condiviso l'impostazione generale del paper anche se la redazione dei paragrafi 1 e 5 è da attribuire a Palestino, la redazione dei paragrafi 2, 3 e 4 è da attribuire a Molinaro e Palestino.

Riferimenti bibliografici

- Bifulco L., Vitale T. (2003), “Da strutture a processi: servizi, spazi e territori del welfare locale”, in *urbana e rurale*, no. 25, vol. 72, pp.95-108.
- Bifulco L., Bricocoli M., Monteleone R. (2008), “Activation and Local Welfare in Italy: Trends and Issues”, in *Social Policy Administration*, no. 42, vol. 2, pp. 143–159.
- Bifulco L. (2018), “Urban Welfare and Social Innovation in Italy, Social work and society”, in *International on-line Journal*, no. 2, vol. 16, pp. 1-10.
- Berruti G., Palestino M.F. (2021), “Exploring the Governance of Naples, Italy, Through a Climate Responsive Approach”, in Peker E., Ataöv A. (eds), *Governance of Climate Responsive Cities. The Urban Book Series*, Springer, Cham.
- Boer J. de., Muggah R., Patel R. (2016), “Conceptualizing City Fragility and Resilience”, United Nations University Centre for Policy Research, Working Paper 5, United Nations University.
- Borgomeo C. (2022), *Sud. Il capitale che serve*, Edizione Vita e Pensiero, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano.
- Bulkeley H., Broto V. C. (2013), “Government by experiment? Global cities and the governing of climate change” in *Transactions of the Institute of British Geographers*, no. 3, vol. 38, pp.361–375.

- de Leonardis, O., De Vidovich, L. (2017), “Innovazioni per l’apprendimento istituzionale: Il Programma microaree della Regione Friuli Venezia Giulia”, in *Working Paper* No. 1/2017. Urban@it.
- de Leonardis O., Monteleone R. (2007), “Dai luoghi di cura alla cura dei luoghi a Trieste e dintorni”, in R. Monteleone (a cura di), *La contrattualizzazione nelle politiche sociali: forme ed effetti*, Officina, Roma.
- Donolo C. (2021), *Su ponti leggermente costruiti. Considerazioni intermedie su menti e istituzioni*, Franco Angeli, Milano.
- Eneqvist E., Karvonen A. (2021), “Experimental Governance and Urban Planning Futures: Five Strategic Functions for Municipalities in Local Innovation”, in *Urban Planning*, no. 1, vol. 6, pp. 183–194.
- Selby J.D., Desouza K.C. (2018), “Fragile cities in the developed world: A conceptual framework”, in *Cities*, no. 91, pp. 180–192.
- Rotelli F. (2018), “Verso la città che cura”, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, no. 2, pp. 53-63.
- Viesti G. (2023), *In quali comuni italiani la realizzazione delle opere del PNRR incontrerà le maggiori difficoltà?*, Fondazione con il Sud.
- Vitale T. (2009), “Invisibilità e disinteresse. Come uscire dalla trappola delle policy community”, in P. Crosta (a cura di), *Casi di politiche urbane. La pratica delle pratiche d’uso del territorio*, FrancoAngeli, Milano, pp. 315-330.
- Zukin S. (1995), *The cultures of cities*, Blackwell, Oxford.

Sitografia

Relazione di fine mandato anni 2016-2021, disponibile su Comune di Napoli, Titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo
<https://www.comune.napoli.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/22970/UT/systemPrint>

La cura come chance per una nuova coabitazione tra carcere e città. Il progetto ICARE nelle carceri fiorentine

Camilla Perrone

Università di Firenze
DIDA – Dipartimento di Architettura
camilla.perrone@unifi.it

Maddalena Rossi

Università di Firenze
DIDA – Dipartimento di Architettura
camilla.perrone@unifi.it

Abstract

Il carcere per la città è una presenza problematica. Questo rapporto di inquietante coabitazione (Combessie, 2002), si manifesta a partire dall'Ottocento, quando la cultura positivista trasforma le strutture carcerarie in oggetto di una specifica attenzione progettuale e usa il loro allontanamento dagli spazi urbani più pregiati e rappresentativi della città come logica localizzativa prevalente. Figli di tale dinamica, perdurante per tutto il corso del Novecento, gli istituti penitenziari attuali, raggiunti dalle espansioni della *Zwischenstadt*, la cosiddetta città intermedia (Sieverts, 2003), si configurano come luoghi urbani differenziati e complessi, non più esclusivamente riconducibili alla dicotomia centro-periferia (Infussi, 2020), ma comunque spazi rifiutati, stigmatizzati e difficilmente accessibili, sia dal punto di vista fisico che sociale.

Il contributo, posizionandosi su una visione del carcere come oggetto geografico (Milhaud, 2017) al cuore di un complicato gioco di contatti e di scarti con l'organismo urbano, complice e vittima degli attuali processi di periferizzazione, si interroga sulle modalità attraverso le quali possa essere ripensata e riprogettata la coabitazione tra carcere e città, in modo che essa possa divenire occasione di rinascita spaziale, sociale ed economica.

Questo tema viene affrontato attraverso la presentazione di un progetto/processo di rigenerazione urbana in corso, *ICARE: Inclusione, Carcere, Architettura, Rigenerazione Ecologia*, sviluppato dal Laboratory of Critical Planning&Design del Dipartimento di Architettura dell'Università di Firenze sul territorio in cui esistono le carceri della città di Firenze. Il progetto, co-finanziato dall'Autorità Regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione della Regione Toscana e strutturato intorno ad un ricco partenariato, lavora intorno al concetto di *cura collettiva* come motore di un processo di *ri-centralizzazione* di questa periferia fiorentina, in termini di rigenerazione sociale, economica, spaziale e umana.

Parole chiave: urban regeneration, outskirts & suburbs, inclusive processes

1 | Introduzione

Attualmente il rapporto tra la città e il carcere è un rapporto problematico, caratterizzato da tensioni e reciproco rifiuto (Combessie, 2002). Storicamente, tuttavia, al pari delle altre istituzioni cittadine, le carceri risiedevano all'interno del tessuto urbano consolidato, intrattenendo con questo un rapporto di naturale convivenza e fungendo, almeno idealmente, nella loro fisicità e visibilità, da disincentivo 'tattile' e simbolico per la comunità al compimento di gesti criminali (Foucault, 1975).

Il loro allontanamento dai centri urbani trova origine tra la fine dell'Ottocento e gli inizi del Novecento. In questa fase ragioni di carattere igienico-sanitario tipiche della predominante cultura positivista del tempo e il processo di separazione fisica tra sedi di giustizia e luoghi della pena (tra prigione e tribunale) determinarono le condizioni per la nascita e lo sviluppo di una vera e propria edilizia penitenziaria con modelli tipologici più funzionali rispetto al passato (Marcetti, 2009). Questa specializzazione dell'edilizia carceraria finì col consegnare il luogo fisico della detenzione ad una sua progressiva segregazione ed estraniamento dal contesto civile urbano, consolidando la prassi del suo allontanamento dagli spazi urbani più pregiati e rappresentativi della città come logica localizzativa prevalente (*ibidem*). L'espulsione delle carceri dai luoghi centrali della città soggiaceva ad una logica latente di occultamento del deviante – oggetto principale da cui difendere l'ordine sociale costituito – tipica della cultura ottocentesca, mediante pratiche di esclusione e di rimozione dello stesso, attraverso lo *spazio*, meccanismo preferenziale per il suo

disciplinamento (Foucault, 1975). Tale occultamento degli istituti di pena gioca ancora oggi un'importante azione di rimozione collettiva della devianza (Infussi, 2020), a cui consegue un processo di stigmatizzazione della realtà carceraria e una completa rimozione della responsabilità collettiva della sua *cura*.

Il processo di 'periferizzazione' del carcere si è definitivamente consolidato nel corso del Novecento, senza alcun segno di inversione. Le tendenze in corso accentuano il processo di espulsione fisica delle strutture carcerarie dalla città consolidata, non più verso la periferia, ma verso le aree disponibili nella frontiera mutevole della contemporaneità urbana (Marcetti, 2009). Nella ricerca di un lontano fuori dalla concentrazione urbana, il nuovo sito carcerario viene individuato, generalmente dagli uffici comunali del piano urbanistico, al di là dai quartieri pianificati dell'edilizia economica-popolare o del bricolage della sprawl urbano creato dalla compulsione edilizia degli ultimi decenni. La direzione obbligata, soprattutto in una situazione di penuria delle aree disponibili e di maggior valore della rendita fondiaria urbana, sembra essere quella delle riserve di spazio delle aree suburbane e di frangia, degli spazi agricoli residuali, della città intermedia (Sieverts, 2003). In tali contesti le strutture di pena non fanno concessioni all'ambiente che li ospita, non intrattengono con gli stessi nessuna relazione contestuale, proprio perché non sono concepiti per appartenere a nessun contesto fisico-geografico e ambientale, ma solo per assolvere alla funzione detentiva, fornendo un insieme di prestazioni trattamentali (Infussi, 2020). Essi, in quanto macchine dalla «razionalità pragmatica» (Combessie 1996: 297), votata all'autosufficienza spaziale (Infussi, 2020), si caratterizzano per introversione e inflessibilità e contribuiscono quindi al degrado fisico e ambientale delle nuove periferie urbane.

Il paper, partendo da questa relazione negata (socialmente e fisicamente) tra carcere e città, si interroga sulle modalità attraverso le quali possa essere ripensata e riprogettata una loro nuova coabitazione, in modo che essa possa divenire occasione di rinascita spaziale, sociale ed economica. A tal fine nella sua prima parte riflette intorno alle dimensioni di cura che possono essere agite per riorganizzare socialmente e spazialmente tale coabitazione. Quindi, nella sua seconda parte, il contributo si sofferma ad illustrare un progetto/processo di rigenerazione urbana in corso, *I CARE: Inclusione, Carcere, Architettura, Rigenerazione Ecologia*, sviluppato dal Laboratory of Critical Planning&Design del Dipartimento di Architettura dell'Università di Firenze sul territorio in cui esistono le carceri della città di Firenze. Il progetto, attualmente ancora in corso, apre alcune importanti sfide al progetto urbano sul confine tra carcere e città.

2 | Il carcere e la cura

«Non rendere più vivibile il carcere, ma le città» (Michelucci, 1983: 6). Con questa fase l'architetto Giovanni Michelucci, in apertura del numero 1/1983 della Rivista *La Nuova città*, guidava i lettori nella sua particolare prospettiva interpretativa della relazione tra carcere e città, invitandoli a riflettere sui meccanismi di esclusione della devianza elaborati dai contesti urbani, di cui la reclusione carceraria rappresenta solo l'ultimo estremo episodio. L'architetto, lungi da una visione stereotipata di abolizione del carcere, attacca però il pensiero duale che soggiace alla sua logica, dentro-fuori, norma-devianza, ri-collettivizzando la *responsabilità della cura* dei devianti in seno alla comunità. Secondo questa prospettiva si può parlare di carcere, così come di devianza e di marginalità solo in connessione con la città, come spazio e luogo di convivenza sociale, ma anche come spazio fisico e relazionale ove più acutamente e chiaramente si manifestano le vulnerabilità, individuali e sociali, le contraddizioni e le crisi della nostra convivenza civile. Così, cogliere il carcere quale istituzione separata, quale struttura oltre il confine sociale e oltre lo spazio urbano, come luogo di mero allontanamento, è semplicemente inefficace, sembra suggerire l'autore, poiché non risolve né il problema della devianza, né quello della criminalità, semmai li consolida o li rigenera, fallendo ogni funzione preventiva, educativa e riabilitativa a lui costituzionalmente attribuita (Migliori, 2022). Al contrario, il carcere, al pari di ogni altra istituzione pubblica, deve essere compreso all'interno della città, in un rapporto stringente con il tessuto sociale: «ogni iniziativa di decongestionamento delle carceri deve avere, come suo parallelo, una rete di strutture sociali, ma soprattutto una nuova mentalità capace di accogliere i detenuti nella città» (Michelucci, 1983: 7). Ripensare al carcere dalla prospettiva michelucciana suggerisce la necessità di riconnettersi come collettività al corpo difettoso e incerto dei devianti, rigenerando e riconfigurando vite e spazi, riabitando la *cura* come membri di una comunità, «pensare la responsabilità per» (Pulcini, 2009: 43), come parte di una rete di vincoli e di reciproche connessioni che ci costituiscono come soggetti in relazione (*ibidem*): detenuti, guardie, magistrati e cittadini.

Banalizzare il rapporto tra carcere e città in una lettura dicotomica dentro-fuori, oltreché inefficace, risulta essere anche fuorviante, in quanto presuppone una sua natura statica, frutto di pratiche di divisione rigide e invalicabili. In realtà le strutture carcerarie sono macchine complesse, ambigue e dinamiche. Tale ambiguità è ben sintetizzata dalla definizione che Oliver Milhaud, nel suo testo *Séparer et punir. Une géographie des prisons françaises* (2017) con il quale porta all'attenzione della geografia umana la tematica del carcere, da lui definito

un «dispositif spatial contradictoire» (Milhaud, 2017: 12). La nozione del carcere come dispositivo spaziale che Milhaud eredita da Foucault (1994), così come rielaborata da Loussault (2007), in quanto «spazio che punisce attraverso lo spazio» (Milhaud, 2017: 18), ricolloca le strutture carcerarie in una dimensione geografica, ovvero all'interno di una rete dinamica ed eterogenea di confini, flussi, discorsi, regolamenti, strumenti e routine. La prigione, infatti, oltre ad essere un organismo contraddittorio in quanto mira al reinserimento sociale tramite l'esclusione dei corpi, è una macchina dinamica, per il fatto che nonostante eriga incessantemente divisioni multiple per gestire attraverso lo spazio i prigionieri – imponendo un ordine attraverso le proprie architetture, i propri perimetri e la propria localizzazione (Foucault, 1993; Kantrowitz, 1996) – in realtà i suoi confini interni ed esterni si rivelano continuamente porosi a molteplici e diversi tipi di socialità (Milhaud, 2017). Le mura esterne del carcere d'altronde hanno solo una pertinenza paesaggistica con l'immagine di chiusura da essi invocata, poiché, in realtà, sono elementi estremamente porosi in virtù della pluralità di corpi che ogni giorno li attraversano (*ibidem*). Anche la struttura interna degli istituti penitenziari è costantemente ridefinita dalle tattiche di riappropriazione territoriale, contingenti e spesso astute messe in atto dalle persone detenute nell'affermarsi della loro relazione col personale di custodia o educativo (Lamarre, 2001), finalizzate ad adattarsi ad un universo culturale completamente diverso da quello del mondo esterno che li ha esclusi (Sclavi, 1993) ed interno ad un più generale processo di ridefinizione del proprio sistema di comportamenti (Michelucci, 1983). Il carcere, in sintesi, lontano dalla visione goffmaniana di istituzione totale dai confini spaziali, temporali, sociali e politici definiti (Goffman, 1961), è una struttura spaziale e geografica dinamica, frutto di una incessante negoziazione dei propri confini – e delle relative aree di influenza – tra ordinamento amministrativo e territorializzazione informale, che va a determinare il modo in cui lo spazio è realmente diviso e vissuto quotidianamente (Hoven et Sibley, 2008), sia nella relazione interna alle proprie mura sia con quella che lo stesso intrattiene con il territorio in cui è localizzato. Esso mischia prossimità e distanza, continuità e discontinuità, coinvolgendo, nel dispiegamento delle sue stesse funzioni, una pluralità di comunità ad esso interne ed esterne e segnando diverse scale territoriali di influenza della sua stessa azione. Occorre pertanto ri-considerare il carcere all'interno del discontinuo gioco di contatti con la società e con lo spazio che lo circonda e interrogare il regime di prossimità che esso instaura tra il dentro e le diverse scale del fuori e tra i diversi confini interni che lo compongono. Nella prospettiva della prigione come dispositivo geografico spaziale, spazializzato e spazializzante (Di Meo, 2017) essa torna a pieno titolo a far parte della questione urbana contemporanea e dei suoi processi di periferizzazione ed accende così una prospettiva di *cura* non solo come collettivizzazione della presa in carico dell'altro, anche del marginale e del deviante, ma come una più generale «*manutenzione del vivente*» (Serughetti, 2020: 21), intesa quale capacità di mantenere, perpetrare e riparare il nostro mondo in modo da poterci vivere meglio (Tronto, 2013) dal punto di vista non solo sociale, ma anche 'minerale', ecologico e ambientale.

Pensare la responsabilità e *manutenere il vivente* diventano quindi prospettive di cura per la costruzione di ambienti urbani coesi, equi ed ecologicamente e ambientalmente sostenibili. Tali azioni di cura divengono quindi presupposti di giustizia sociale e per questo prospettive con le quali il progetto I CARE qui presentato si è approcciato nella ricostruzione della relazione carcere-città nel contesto territoriale fiorentino.

3 | Il progetto I CARE

Il progetto I CARE (Carcere, Architettura, Rigenerazione, Ecologia) è un percorso di ricerca-azione coordinato dal Dipartimento di Architettura dell'Università di Firenze [Laboratorio di Critical Planning and Design] finanziato e partenariato dalla Regione Toscana [Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione], dai Comuni di Firenze e Scandicci, dalla Fondazione Giovanni Michelucci, dalle Case Circondariali di Sollicciano e Gozzini, dal Garante dei detenuti del Comune di Firenze¹.

Esso è finalizzato ad orientare, mediante uno strutturato processo di co-design, le trasformazioni urbanistiche previste dal Piano Operativo (POC) del Comune di Firenze per l'area situata nel Quartiere 4 compresa tra l'autostrada A11 a ovest, il fiume Greve a est, la SGC FI-PI-LI a nord e la Via Pisana a sud. In particolare, esso mira a ridefinire il rapporto tra questo brano di città e le carceri in esso presenti, restituendo ad esso valore sociale e urbanistico e una nuova centralità urbana.

3.1 | Le eredità del progetto

L'inesco culturale dell'intera operazione sostenuta con il progetto I CARE è il *Giardino degli incontri* nel carcere di Sollicciano, ultimo progetto dell'architetto Giovanni Michelucci (1891-1990) ideato attraverso un lavoro partecipativo da lui condotto con le persone detenute. Esso, creato per umanizzare gli incontri tra le

¹ Il progetto è iniziato ufficialmente nell'estate del 2022 ed è attualmente ancora in corso.

persone detenute e le loro famiglie, è pensato come uno *spazio pubblico della città dentro il carcere*. Costituisce una eccellenza unica nel panorama degli interventi all'interno delle strutture carcerarie, in quanto, sottolineando l'urgenza di ripensare il rapporto tra carcere e città, rappresenta un esplicito invito ad aprire il primo alla seconda come occasione di costruzione di ambienti urbani più inclusivi e coesi, luoghi di rinascita sociale, economica e politica.

Sulla scia di tale esperienza, nel 2019 l'area era stata investita da un primo progetto di rigenerazione urbana e sociale, ideato dal Giancarlo Paba, come naturale proseguimento ed estensione del lavoro michelucciano, (da cui il nome del progetto: *Dal giardino degli incontri agli incontri nel giardino*), finalizzato a riconnettere il carcere alla città attraverso un lavoro sugli spazi residuali che circondano le due strutture carcerarie.

Il progetto I CARE si pone in continuità con i risultati di questo primo processo, rappresentandone l'implementazione progettuale e consolidando la volontà del partenariato istituzionale che lo promuove di costruire una risposta congiunta ai problemi di un territorio di confine a lungo negletto nelle politiche urbanistiche, oggi potenziale risorsa per un diverso modello abitativo delle periferie, basato su azioni di cura. Il progetto si inserisce inoltre nel più complessivo impegno delle istituzioni nel far fronte alla transizione ecologica e post pandemica nel quadro delle politiche internazionali (Global Sustainable Goals e Agenda 2030), Europee (Green Deal, Next Generation EU e Agenda Urbana Europea), Nazionali (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e Recovery Fund) e locali (Agenda metropolitana per lo Sviluppo Sostenibile, nuovi strumenti urbanistici, Piano di forestazione, Decreto Clima ecc.). Il progetto si propone infatti come azione pilota multiobiettivo sui temi della sostenibilità, della bio-economia e dell'economia circolare, dell'inclusione sociale e della salute del territorio.

3.2 | L'area di progetto

La porzione di territorio interessata dal progetto è ubicata ai confini amministrativi del Comune di Firenze, verso sud-ovest, dove la città si incontra con il Comune di Scandicci da un lato e con ampi spazi agricoli residuali dall'altro. L'area, che nasce originariamente come area agricola alle porte della città di Firenze,² è attualmente costituita da un complesso e stratificato palinsesto territoriale, morfologicamente composto da un insieme disorganico e disordinato di funzioni e 'materiali' estremamente diversificati (spazi e manufatti agricoli, industriali, artigianali, commerciali, residenziali e servizi di varia natura), assemblati secondo una debole, se non del tutto assente, logica organizzativa sistemica (Rossi, 2022).

Essa è il risultato di una serie di trasformazioni che a partire dagli anni '70, secondo un processo di sviluppo dei contesti periurbani, comune a molti altri territori italiani, caratterizzato dalla espansione incontrollata della città nella campagna (Magnaghi, 2000), ne hanno alterato profondamente forma e natura. A partire da questo momento essa diviene infatti direttrice preferenziale delle espansioni insediative della città di Firenze e di Scandicci, andando ad ospitare funzioni residenziali, industriali, commerciali e ad accogliere successivamente importanti infrastrutture per la mobilità su gomma, come l'Autostrada A11 e la Strada di Grande Comunicazione Firenze-Pisa-Livorno (Rossi, 2022). È in tale contesto che negli anni Settanta viene iniziata la costruzione del Carcere di Sollicciano in sostituzione del vecchio carcere delle Murate situato nel centro storico della città di Firenze. Esso, divenuto operativo nel 1983, è il più grande complesso penitenziario della Toscana. Occupa circa 14 ettari tra impianti e cortili interni e ospita attualmente circa 650 persone detenute, di cui 65 donne. Qualche anno dopo, precisamente nel 1986, in una struttura di nuova costruzione adiacente al carcere di Sollicciano, entrò in funzione anche la Casa circondariale Mario Gozzini (nota come Solliccianino). Nata in origine come Penitenziaria Minorile verrà poi ceduta all'Amministrazione Penitenziaria Adulti. Estendendosi su circa 300.000 mq, ospita attualmente circa ottanta persone detenute di sesso maschile.

Alla luce di questa traiettoria evolutiva attualmente l'area risulta caratterizzata da uno spiccato senso di frammentazione e contraddistinta da importanti fenomeni di degrado territoriale e sociale. Le strutture carcerarie hanno conferito ad essa un carattere di marginalità, progressivamente accentuato da ulteriori scelte o 'dimenticanze' pianificatorie, come la costruzione di alcuni complessi di edilizia economica e popolare nelle loro immediate vicinanze, la destinazione di molti degli spazi ad esse limitrofi a depositi o ad autodemolizioni o la carenza di collegamenti di trasporto pubblico che rende strutturalmente ostile la fruizione di questo brano di città.

3.3 | Obiettivi e attività

Il progetto I CARE ha per oggetto la redazione di un Piano Guida iper la costruzione condivisa (con le comunità locali) di un progetto integrato di rigenerazione urbana dell'area di intervento, basato sulla valorizzazione delle risorse ambientali, economiche, sociali e spaziali, e orientato al superamento delle

² Come è ancora possibile vedere dalla Foto aerea dell'area del Volo IGM GAI del 1954.

criticità esistenti, alla riduzione dei divari socio-spaziali, all'incremento del benessere territoriale e della salute urbana e alla conversione ecologica della struttura insediativa, attraverso.

Il concetto cardine della costruzione partecipata del progetto, nonché il suo fondamento teorico, è quello di 'cura', in virtù del quale questa parte di territorio dovrà in futuro caratterizzarsi come un'area di sperimentazione di meccanismi sociali e spaziali, volti a ridurre la distanza carcere-territorio e a promuovere, al contrario, processi di scambio e socializzazione (sociale, funzionale e morfologica) tra le diverse zone interne e esterne all'area e tra le diverse comunità (cittadini, detenuti, famiglie dei detenuti, polizia penitenziaria, soggetti economici locali), ridefinendosi quindi come una nuova centralità di scala metropolitana.

Nel raggiungimento di queste finalità il progetto, lanciato nell'estate del 2022 e tutt'ora in corso, si è strutturato come un processo complesso multi-attoriale e multilivello.

Esso si configura come uno strumento di dialogo e confronto con le comunità che a diverso titolo vivono o frequentano l'area (interne ed esterne alle strutture carcerarie), attraverso un pacchetto di azioni sostanzialmente divise in due fasi di lavoro: una prima fase diagnostica, volta a costruire un ritratto condiviso delle caratteristiche (criticità e potenzialità) del territorio; una fase di co-progettazione dell'area, finalizzata a immaginare una serie di linee guida progettuali volte a superarne le situazioni di criticità, attraverso la valorizzazione delle risorse endogene, che confluiranno quindi nel suddetto Piano Guida. Aldilà di questi risultati sostanziali questo primo assemblaggio di azioni, mira a rendere visibile il carcere alla città e la città al carcere, riavvicinando le diverse comunità che a diverso titolo abitano questa porzione di territorio, nell'atto di prendersi cura tramite il progetto di uno spazio comune.

Contemporaneamente il progetto svolge una complessa azione di networking volta a creare congiunture istituzionali e connessioni tra risorse, capaci di innescare plurime azioni di implementazione e attuazione delle linee progettuali contenute nel Piano Guida. In tal senso il progetto promuove azioni di cura fisica del territorio e delle sue matrici insediative, geo-fisiche e ambientali.

4 | Sfide sul confine tra carcere e città

Il progetto è attualmente ancora in corso e quindi difficilmente valutabile in termini di risultati tangibili. Importanti sono tuttavia le sollecitazioni ricevute sino ad ora dal lavoro svolto con le comunità, che rimandano ai presupposti di cura come strumento di riconciliazione tra carcere e città. Tra questi ne citiamo alcuni solo a titolo di esempio: il ruolo degli spazi aperti peri-carcerari come luogo fisico di questa riconciliazione e come spazio dell'incontro dei diversi corpi urbani, nell'ottica di un abbattimento della stigmatizzazione del deviante, ma anche come chance lavorativa per lo stesso; la ri-territorializzazione della macchina carceraria all'interno del contesto urbano in termini economici e lavorativi secondo un sistema biunivoco di flussi interno-esterno al carcere; la ri-centralizzazione della periferia attraverso una serie di attività di transito tra il dentro e il fuori (orti urbani, mini-impianti sportivi, attività sociali, culturali) del carcere e un miglioramento dei sistemi di accesso all'area; la ri-concettualizzazione del tema dell'abitare in termini di strutture di housing sociale destinate ai bisogni delle diverse comunità urbane (polizia, famiglie delle persone detenute, detenuti in articolo 21 o semilibertà).

I temi sollecitati lanciano a questo brano di territorio toscano, una grande sfida di civiltà, innovazione e coraggio per la costruzione della città dell'uomo tanto evocata da Giovanni Michelucci nel suo impegno scientifico e professionale che, visi gli illustri predecessori, ci auguriamo sappia afforntare.

Riferimenti bibliografici

Combessie P. (1996), *Prisons de villes e des campagnes. Étude d'écologie sociale*, Les Éditions ouvrières, Paris.

Combessie P. 2002, *La ville e la prison, une troublante cohabitation*, *Projet*, 269: 70-76.

Di Meo G. (2017), "Préface," in Milhaud O., *Séparer et punir. Une géographie des prisons françaises*, CNRS Edition, Paris, pp.7-9.

Foucault M. (1975), *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Gallimard, Paris.

Foucault M. (1994), "Des espaces autres", in Foucault, *Dits et écrits 1976-1979*, Gallimard, Paris.

Goffman E. (1961), *Asylums. Le istituzioni totali: i meccanismi dell'esclusione e della violenza*, Einaudi, Torino.

Hoven B. van, Cibley D. (2008); "Hust duck: the role of vision in the production of prison spaces", in *Environment an Planning D: Society and Space*, vol. 26, n° 6, pp. 1001-1007.

Infussi F. (2020), "Per restituire il carcere alla città", in Di Franco A., Bozzuto P., (a cura di), *Lo spazio di relazione nel carcere. Una riflessione progettuale a partire dai casi milanesi*, LetteraVentidue Milano, pp. 78-115.

Kantrowitz N. (1996), *Close Control: Managing a Maximum Security Prison – The Story of Ragen's Stateville Penitentiary*, Guilderand, New York.

- Lamarre J. (2001), “La territorialisation de l’espace carcéral”, in *Sociétés contemporaines*, n.83 (juillet-septembre), pp. 107-130.
- Magnaghi A. (2000), *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Marcetti C. (2009), *Gli spazi della pena e l’architettura del carcere*, Contributo al Seminario 13 giugno 2009, Giardino degli Incontri di Sollicciano, Firenze.
- Michelucci G. (1983), “Da che parte sto? Un problema al posto di una presentazione”, in *La nuova città*, n. 1, 1986.
- Migliori S. (2022), *L’urgenza di una nuova riflessione sugli spazi della pena*, Contributo al convegno nazionale Abitare il carcere. Gli spazi della pena nella società digitale, Roma 16 giugno.
- Milhaud O. 2017, *Séparer et punir. Une géographie des prisons françaises*, CNRS Edition, Paris.
- Pulcini E. (2009), *La cura del mondo. Paura e responsabilità nell’età globale*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Rossi M. (2022), “La città divisa”, in Rossi M., Viridis D., Zetti I. (a cura di), *Spazi esclusivi sul limite tra carcere e città*, Didapress, Firenze, pp. 14-27.
- Serughetti G. (2020), *Democratizzare la cura/ Curare la democrazia*, Nottetempo, Milano.
- Sieverts T. (1997), *Zwischenstadt: zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land*, Braunschweig, Vieweg.
- Sclavi M (1993), *Ridere dentro. Un seminario sull’umorismo in carcere*, Anabasi, Jesi.
- Sieverts T. (2003), *Cities without Cities: An Interpretation of the Zwischenstadt*, Routledge, London.
- Tronto J. C. (2013), *Caring Democracy: Markets, Equality and Justice*, New York University Press, New York.

Interdisciplinarietà per progettare comunità inclusive: studio di caso in Provincia di Brescia

Giuseppe Rainieri

Università degli Studi di Brescia
Dipartimento di Ingegneria Civile, Architettura, Territorio, Ambiente e di Matematica
giuseppe.rainieri@unibs.it

Anna Richiedi

Università degli Studi di Brescia
Dipartimento di Ingegneria Civile, Architettura, Territorio, Ambiente e di Matematica
anna.richiedi@unibs.it

Michele Pezzagno

Università degli Studi di Brescia
Dipartimento di Ingegneria Civile, Architettura, Territorio, Ambiente e di Matematica
michele.pezzagno@unibs.it

Abstract

Le attuali trasformazioni sociali e demografiche richiedono risposte coerenti con i bisogni dei cittadini, attente alla riduzione delle disuguaglianze e sempre più tese all'integrazione spaziale (e a-spaziale) di servizi e dotazioni territoriali. Se da un lato la disciplina urbanistica permette di concettualizzare, analizzare e pianificare lo spazio, inteso come espressione delle relazioni tra ambiente e società, la dimensione sociale nella sua complessità è fattore imprescindibile nella costruzione di strategie di sviluppo urbano e territoriale.

L'approccio interdisciplinare si presenta dunque come unico modello utile per perseguire l'innovazione, per cercare di dare risposte creative in grado di andare oltre i confini disciplinari e superare l'attuale visione riduttiva.

Il presente contributo discute le implicazioni pratiche necessarie all'adozione di un approccio interdisciplinare con focus sui servizi socio-assistenziali adottando un caso studio, verificatosi nella Provincia di Brescia (Progetto Comunità Amica della Disabilità). Questo lavoro approfondisce le dinamiche di coprogettazione, e desidera riflettere sugli approcci per rispondere alla domanda di trasformazione del territorio contemporaneo.

Parole chiave: collaborative urban design, inclusive process, creativity

Introduzione

Il quadro globale della società sollecitato da cambiamenti economici e demografici pone le amministrazioni di fronte a numerose sfide, tra le quali quella di rispondere alle esigenze di una popolazione sempre più debole e fragile esacerbata dall'esperienza del Covid-19, gestendo risorse economiche e ambientali limitate. I servizi alla persona rappresentano l'offerta con la quale rispondere alla domanda di tutela che la popolazione richiede relativamente alla salute, fisica e cognitiva, l'autonomia, l'accesso alle opportunità del territorio e in generale rispetto alle relazioni sociali.

Come riporta l'ISTAT (2019), le persone che, a causa di problemi di salute, soffrono di gravi limitazioni che impediscono loro di svolgere attività abituali in Italia superano i 3 milioni (5,2% della popolazione). Rispetto al neuro-sviluppo, al 2016, in Europa, la proporzione di persone soggette al disturbo dello spettro autistico sono 6,2 ogni 1000 abitanti. Nell'ultimo rapporto pubblicato dai Centri per la Prevenzione e il Controllo delle malattie (CDC) si stima che circa 1 bambino su 68 (14,6 per 1000) in età scolare presenta un disturbo dello spettro autistico con una netta prevalenza maschile (4,5:1000) (Christensen, et al., 2016).

Questo contributo intende riflettere sui servizi socio-assistenziali, meglio definiti con il termine Servizi Sociali, definiti nell'Art. 128 D.lgs. n. 112, 1998. Si noti che un ente potrebbe erogare più servizi e che questi possano essere sia spaziali che aspatiali, e che l'offerta dei servizi sia sempre più legata alla domanda espressa (o spesso inespressa e quindi da investigare in modo adeguato) di una società liquida e in costante mutamento.

Per rispondere alle necessità di inclusività delle persone con disabilità, nel 2021 ha preso forma il progetto CAD – Comunità Amiche della Disabilità, con il quale alcune fondazione ed enti no-profit (Fondazione ASM, Fondazione Villa Paradiso, Congrega della Carità Apostolica) hanno avviato, insieme a S.I.Di.N – Società Italiana per i Disturbi del Neurosviluppo, un percorso di ricerca.

Il progetto intende costituire una possibile leva in grado di incentivare e sostenere la creazione di ambienti urbani nei quali le Persone Con Disabilità (PCD) siano comprese, rispettate, sostenute e fiduciose di poter contribuire alla vita della loro comunità.

All'interno di questo scenario, il progetto ha come scopo un'azione formativa diffusa, veicolata attraverso la costruzione di una batteria di indicatori che permettano la valutazione del servizio, e la conseguente delineazione di un percorso di riconoscimento, che si concretizzi nell'attribuzione di un marchio. Tale riconoscimento ha l'obiettivo di certificare la qualità del servizio. La presenza di un riconoscimento desidera porsi come un'operazione di costruzione sociale, diretta a guidare le comunità locali a far crescere quegli elementi che contraddistinguono il livello di "amicizia" che l'unità territoriale esprime nei confronti della PCD. Lo step successivo sarebbe di riconoscere a quartieri e città la loro capacità inclusiva, intendendo valutare l'intero sistema urbano in relazione alla risposta ai bisogni delle PCD.

All'interno della discussione attuale sulla mobilità attiva, viene riportato che un intervento non possa prescindere dal mettere in relazione diverse discipline, quali la pianificazione territoriale, le scelte finanziarie di investimento e la regolamentazione del traffico (Giansoldati, Danielis, & Rotaris, 2021). Se introdurre il concetto della mobilità attiva, e quindi della pedonalità, potrebbe inizialmente sembrare fuori contesto, diventa ragionevole ricordare che qualunque spostamento si compone anche di questa modalità. Come evidenziato da Busi (2011), tutti gli anelli dispari nella concatenazione di mezzi di trasporto, si concretizzano nella pedonalità. Il singolo servizio è in grado di dare una risposta parziale che altresì deve essere pianificata all'interno dell'intero sistema urbano (ad esempio attraverso la pianificazione dei servizi di cui la L.R.L 12 del 2005).

L'esperienza di un qualunque servizio inizia ben prima della sua fruizione effettiva. Essa è soggetta alla facilità con la quale sia possibile entrarvi in contatto (orario di apertura e sistema informativo), alla facilità con la quale possa essere raggiunto (trasporto), e alla facilità e sicurezza con la quale si accede alla struttura (elementi fisici della pedonalità). L'accessibilità è quindi un costrutto che si basa su diverse dimensioni, e che intende quantificare la facilità di fruire del servizio in maniera indipendente. Infatti, l'inclusione sociale non potrà verificarsi se i servizi non sono accessibili.

Come si evince dal "position paper" del SIU (Cassatella et al., 2023), lo studio e la progettazione delle politiche pubbliche legate al territorio, sono un ambito fortemente caratterizzato da approcci interdisciplinari incentrati sulle scienze umane, sociali, politiche ed economiche, con una forte attenzione allo studio delle relazioni tra spazio e società, alle geografie dei servizi e delle attrezzature di welfare, ed ai processi di inclusione e di partecipazione nelle pratiche e nei processi di decisione e di costruzione di strategie di sviluppo urbano e territoriale.

Ora, è giusto domandarsi come mai, sebbene fruttuoso, l'approccio interdisciplinare venga applicato raramente, e quando messo in pratica sia così difficile raggiungere obiettivi soddisfacenti. Un'iniziale riposta può essere rintracciata in letteratura. Alcuni autori avevano individuato fattori che contribuiscono a influenzare il processo di cooperazione tra settori diversi (Brüchert, Quentin, Baumgart, & Bolte, 2021).

Analogamente, il presente contributo desidera analizzare un processo di co-analisi dei servizi socio-assistenziali. A supporto di tale analisi, le dinamiche di interazione tra i soggetti verranno considerate alla luce delle ricerche scientifiche riferite alla performance creativa di gruppo e di implementazione dell'innovazione (West, 2002).

Caso Studio

L'impostazione del progetto CAD è stata affidata a un gruppo di ricerca, i cui componenti principalmente afferiscono all'ambito disciplinare della Pedagogia sperimentale.

Il progetto ha inizialmente intrapreso un percorso di ricerca qualitativa (focus group, interviste, survey online), finalizzato all'identificazione di aree di interesse e relativi parametri di misura. Ha quindi un carattere di sperimentazione, per verificare la fattibilità del processo.

A seguito di questa fase, è stato coinvolto un secondo gruppo di ricerca per rafforzare il metodo di valutazione delle relazioni esistenti tra i servizi e la città, in ottica di co-costruzione del sapere. Il nuovo gruppo, afferente all'Università degli Studi di Brescia (UniBS), si caratterizza per aver maturato esperienza in progetti di ricerca interdisciplinare, concentrandosi sulle problematiche e sulle modalità di pianificazione

dei servizi e delle partnership legate alla loro gestione (SSAS¹, SOCIABLE²). Tale collaborazione desidera concretizzarsi nella costruzione di una piattaforma che restituisca in maniera sistematica le risposte del territorio alle esigenze delle PCD e mettere a disposizione di tutta la comunità le informazioni sui servizi offerti.

In seguito, si è avviato un processo di confronto tra i gruppi di ricerca e partner addetti alla comunicazione, attualmente in svolgimento, finalizzato alla messa a punto di obiettivi comuni e di un programma di lavoro strutturato.

Analisi

Il progetto è uno dei primi in Italia a voler introdurre questo tipo di esperienze. Si evidenzia quindi il tentativo di costruzione di un sistema di valutazione degli enti erogatori di servizi socio-assistenziali.

Si riporta che l'obiettivo del progetto, e quindi del gruppo di lavoro, sia di implementare un nuovo prodotto/servizio, cioè di produrre un'innovazione.

È bene sottolineare che l'innovazione sia un processo che sottende due fasi, la generazione di idee creative (Shin & Zhou, 2007) e la realizzazione delle idee nella pratica, cioè la fase di implementazione dell'innovazione (West, 1997). Esiste una correlazione negativa tra il livello di originalità (novità) e di appropriatezza (fattibilità) delle idee (Nijstad, De Dreu & Rietzschel, 2010). La Figura 1 offre uno schema riassuntivo del presente paragrafo.

Inoltre, è fondamentale riconoscere al progetto la costruzione di una rete tra centri di ricerca, utenti e terzo settore, che contribuisce a definire la domanda di servizi espressa dalla popolazione.

Dunque, il valore della interdisciplinarietà, per quanto riguarda la fase creativa, risiede nella proliferazione delle prospettive, che permettono di arricchire il patrimonio conoscitivo del gruppo, di raggiungere una comprensione condivisa del compito e sviluppare una conoscenza approfondita del problema. È noto in letteratura che l'eterogeneità permetta una performance creativa superiore. Tale vantaggio è altresì soggetto alla qualità dei processi di gruppo.

Tali processi devono garantire l'impegno per gli obiettivi condivisi e sviluppare un clima di sicurezza nel gruppo. La diversità è un vantaggio nella "presa di decisione" in quanto permette alta flessibilità nelle risposte e incoraggia "conflitti sul compito". Tali conflitti, che riguardano la distribuzione delle risorse, le procedure e politiche, i giudizi e l'interpretazione dei fatti (De Dreu & Weingart, 2003), permettono la rivalutazione dello status quo e l'esame minuzioso del compito.

Il ruolo del coordinatore di progetto si presenta come asset cruciale nel favorire alcuni atteggiamenti e comportamenti, che a loro volta determinano il valore dell'interdisciplinarietà.

Il ruolo del coordinare sarà fondamentale nel favorire l'uso di linguaggi diversi, e contemporaneamente nel richiedere ai membri di non dare per scontato gli aspetti fondanti o basilari del proprio ambito. Piuttosto che semplificare il proprio linguaggio, ai membri dei gruppi viene richiesto di esprimere tutta la complessità delle loro prospettive. Tale funzione sostiene lo sviluppo di un modello conoscitivo ampio centrato sul problema in oggetto.

Si introducono ora due aspetti della motivazione. La motivazione epistemica si riferisce alla disponibilità a sforzarsi per raggiungere una comprensione accurata, ricca, profonda e completa del mondo (De Dreu et al., 2008). La motivazione sociale si definisce come la preferenza individuale per le distribuzioni dei risultati tra sé stessi e gli altri membri del gruppo; può essere pro-self, di carattere individualistico e competitivo, e pro-social, quando si è interessati ai risultati comuni e all'equità di carattere altruistico e cooperativo (De Dreu et al., 2008; Beersma e De Dreu, 2002).

A livello di gruppo, la motivazione epistemica influenza la profondità e l'approfondimento con cui le informazioni vengono diffuse e combinate, mentre la motivazione sociale, quando pro-social renderà più probabile che i membri scambino informazioni relative al compito aumentando comportamenti di cooperazione; mentre quando pro-self è più probabile che i membri promuovano obiettivi personali, trattenendo informazioni e favorendo sé stessi. Le prove sperimentali hanno dimostrato che i gruppi raggiungono prestazioni maggiormente creative quando c'è alta motivazione epistemica nella condizione di motivazione sociale pro-social, rispetto alla condizione di motivazione sociale pro-self (De Dreu et al., 2011; Bechtoldt, De Dreu, Choi & Nijstad, 2010).

¹ La Domanda e l'Offerta di Servizi Socio-Assistenziali e Sanitari per il Benessere degli Individui e delle Famiglie di Brescia. Ente finanziatore: Fondazione Comunità Bresciana. Durata del progetto: 2014-2016

² The Brescia nexus: SOCIAL infrastructure and cognitive ABiLiTiEs in an ageing population. <https://sociable.unibs.it/>

Rispetto al caso studio, dove sussistono diversi interessi (chi eroga servizi vorrebbe vedere favorita la propria visibilità, i potenziali utenti vorrebbero che venisse favorita l'inclusione e l'equità sociale, i centri di ricerca vorrebbero raccogliere dati per contribuire al dibattito scientifico), chi coordina il gruppo dovrà strutturare la comunicazione per dirigere gli obiettivi dei membri verso quello comune, mentre dovrà impiegare ricompense che siano appetibili a tutto il gruppo invece di predisporre diverse che favoriscano la competizione.

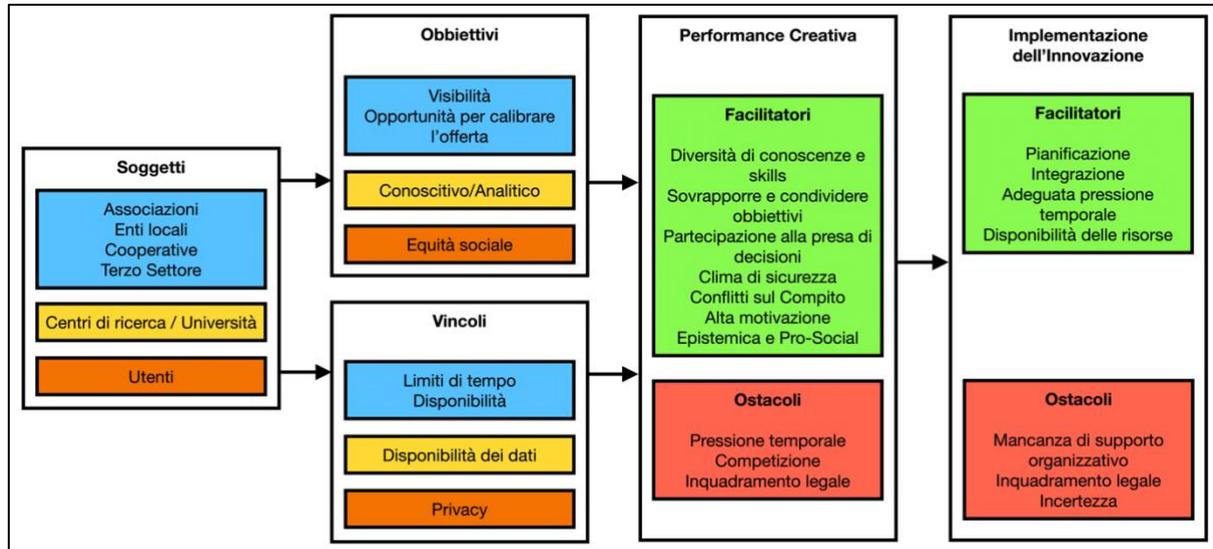


Figura 1 | Framework del progetto CAD, dei soggetti coinvolti e relativi obiettivi e vincoli, inseriti nel processo di generazione creativa e di implementazione dell'innovazione.

Per quanto riguarda la fase di implementazione, la quantità delle richieste esterne (ad esempio la pressione temporale, l'incertezza, il senso di sfida o la competizione), che è inversamente proporzionali al livello di creatività, descrive una relazione a U rovesciata rispetto all'innovazione. Questa relazione può essere colta riconoscendo che le pressioni esterne riducono la possibilità di pensare a soluzioni alternative, diminuendo il numero di idee e di dettagli. Ciò è un vantaggio nel momento della realizzazione del progetto, in quanto riducendo il numero di alternative permette di perseguire l'obiettivo pianificato (West, 2002).

Pianificare la fase di implementazione dà la possibilità di guidare l'attenzione dei membri del gruppo verso le strategie e le opportunità mutualmente esclusive. Più i piani per l'attuazione del progetto sono dettagliati, maggiore è la probabilità che si manifestino in innovazione (Gollwitzer, 1996). Quando la pianificazione è dettagliata, considera potenziali ostacoli, ordina gerarchicamente gli obiettivi e li dispone nel lungo e nel breve termine, allora aumenta la capacità del gruppo di riflettere sugli obiettivi, sui processi e sull'organizzazione.

Durante l'implementazione, l'approccio interdisciplinare diventerà una risorsa qualora i membri del gruppo siano soggetti alle contingenze temporali, organizzative e amministrative, ad esempio considerando le limitazioni dei diversi inquadramenti legali. Inoltre, ognuno rispetto al proprio ambito dovrà categorizzare le idee da implementare per rilevanza e in termini interconnessione con quelle proposte dagli altri membri. Considerando il caso studio, gli aspetti di privacy e di reperimento dei dati (ad esempio quelli afferenti al servizio pubblico come ATS e ASST) rappresentano un vincolo rilevante che può incentivare a considerare alternative o strategie coinvolgimento di ulteriori partner.

Conclusioni

Per garantire il miglior risultato dell'approccio interdisciplinare, è bene considerare la distinzione tra fase creativa e fase di implementazione. Ad esempio, se nella fase creativa linguaggi e prospettive diverse sono un valore, nella fase di implementazione rappresentano un limite, che si concretizzano nella difficoltà di trovare un sistema di variabili e obiettivi condiviso e comprensibile per tutti. Conoscere il modello mentale, cioè come le persone ritengono che qualcosa funzioni o debba funzionare, consente di indirizzare gli sforzi verso i bisogni e le aspettative degli utenti, siano essi fruitori, erogatori o amministratori.

Dal punto di vista della motivazione e del clima di sicurezza nel gruppo, è altresì cruciale riconoscere pari dignità e autorevolezza alle diverse discipline, in maniera tale da raggiungere trasparenza nei processi decisionali.

Inoltre, sebbene la cooperazione sia in entrambe le fasi importante, l'implementazione richiederà maggiore concretezza e di bloccare tutte quelle iniziative che rendano infattibile il raggiungimento degli obiettivi.

In fine, si sottolinea come la città sia chiamata a rispondere alle necessità degli abitanti, interpellando in maniera inedita la pianificazione urbanistica a contribuire a migliorare i servizi legati al neuro-sviluppo. La pianificazione quindi, si pone come strumento di governo per indurre la città a rispondere ai bisogni di tutta la popolazione, che guidi «verso un rapporto diretto tra la città [...] e il cittadino che chiede di sentirsi a casa propria, in un ambiente non ostile, e perfino amico» (Bronzini, Bedini, Sampaolesi, 2011).

Attribuzioni

La redazione dell'Introduzione è a cura di Michèle Pezzagno; la redazione del Caso Studio è a cura di tutti gli autori; la redazione dell'Analisi è di Giuseppe Rainieri; le Conclusioni sono a cura di Anna Richiedei.

Riferimenti bibliografici

- Bechtold, M. N., De Dreu, C. K. W., Nijstad, B. A., & Choi, H. (2010). Motivated information processing, social tuning, and group creativity. *Journal of Personality and Social Psychology*, 99 (4), 622-637.
- Bechtold, M. N., De Dreu, C. K. W., Nijstad, B. A., & Choi, H. (2010). Motivated information processing, social tuning, and group creativity. *Journal of Personality and Social Psychology*, 99 (4), 622-637.
- Beersma, B., e De Dreu, C. K. W. (2002). *Integrative and distributive negotiation in small groups: Effects of task structure, decision rule, and social motive*.
- Bronzini, F., Bedini, M. A., & Sampaolesi, S. (2011). *La città amica di Roberto Busi*. Ancona University Press.
- Brüchert, T., Quentin, P., Baumgart, S., & Bolte, G. (2021). Barriers, facilitating factors, and intersectoral collaboration for promoting active mobility for healthy aging—a qualitative study within local government in Germany. *International journal of environmental research and public health*, 18(7), 3807.
- Busi, R. (2011). Metodi, tecniche e politiche per la mobilità nella città amica. *TeMA-Journal of Land Use, Mobility and Environment*, 4(2).
- Cassatella, C., Russo, M., Zoppi, C., Bricocoli, M., De Luca, G., Tira, M. (Feb. 2023). Position paper, sessione “Formazione” del SIU Seminar di Roma. Formazione all’urbanistica e alla pianificazione, in tempo di “riforma dei saperi”.
- Christensen, D. L., Baio, J., Van Naarden Braun, et al. Prevalence and Characteristics of Autism Spectrum Disorder Among Children Aged 8 Years — Autism and Developmental Disabilities Monitoring Network, 11 Sites, United States, 2012 Surveillance Summaries / April 1, 2016 / 65(3);1–23
- De Dreu, C. K. W., Nijstad, B. A., Bechtold M. N., & Baas, M. (2011). Group creativity and innovation: a motivated information processing perspective. *Psychology of Aesthetics, Creativity, and the Arts*, 5(1), 81-89.
- De Dreu, C. K. W., Nijstad, B. A., & van Knippenberg, D. (2008) Motivate information processing in group judgement and decision making. *Personality and Social Psychology Review*, 12, 22-49.
- De Dreu, C. K. W., & Weingart, L. R. (2003). Task versus relationship conflict, team performance, and team member satisfaction: A metaanalysis. *Journal of Applied Psychology*, 88, 741–749.
- Giansoldati, M., Danielis, R., & Rotaris, L. (2021). Train-feeder modes in Italy. Is there a role for active mobility?. *Research in transportation economics*, 86, 100990.
- Gollwitzer, P.M. (1996). The volitional benefits of planning. In P.M. Gollwitzer & J.A. Bargh (Eds.), *The psychology of action: Linking cognition and motivation to behaviour* (pp. 287–312). New York: Guilford Press.
- ISTAT (2019). *Conoscere il Mondo Della Disabilità: Persone, Relazioni e Istituzioni*.
- Nijstad, B. A., De Dreu, C. K. W., Rietzschel, E. F., & Baas, M. (2010). The dual pathway to creativity model: Creative ideation as a function of flexibility and persistence. *European Review of Social Psychology*, 21, 34–77.
- Shin, S. J., & Zhou, J. (2007). When is educational specialization heterogeneity related to creativity in research and development? Transformational leadership as a moderator. *Journal of Applied Psychology*, 92, 1709–1721.
- West, M. A. (1997). Developing creativity in organizations. In West, M. A. (2002). *Sparkling Fountains or Stagnant Ponds: An Integrative Model of Creativity and Innovation Implementation in Work Groups*. *Applied Psychology* (pp. 356-357).

West, M. A. (2002). Sparkling fountains or stagnant ponds: An integrative model of creativity and innovation implementation in work groups. *Applied psychology*, 51(3), 355-387.

Riconoscimenti

Questo contributo si colloca all'interno della discussione avviata dal Progetto Comunità Amiche della Disabilità (CAD). Questo contributo è stato realizzato tramite il supporto della Fondazione ASM gruppo A2A.

Il vuoto abitato.

La tensione tra urbanistica e welfare nella gestione delle politiche di riqualificazione urbana di contesti marginali

Alice Ranzini

Politecnico di Milano

Data - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

alicedana.ranzini@polimi.it

Abstract

In uno scenario di crescente complessità e instabilità sociale, le periferie urbane di edilizia residenziale pubblica sono da tempo contesti di concentrazione di problematiche di natura differente. La mancanza di investimento e di visione su questi territori ha radicato una pluralità di situazioni di abitare incerto, difettive sul piano dei diritti e diversificate su quello dei bisogni. Una condizione strutturale di “vuoto abitato” del patrimonio ERP che fatica ad essere assunta come tema di progetto urbano nei programmi di rigenerazione integrata. A partire dalla riflessione intorno ad alcuni casi recenti di riqualificazione di comparti ERP che hanno riproposto la soluzione dell’abbattimento del patrimonio, il paper propone una riflessione intorno al concetto di vuoto come categoria critica del governo urbano la cui applicazione può creare cortocircuiti in contesti di abitare fragile sottoposti a trasformazione. La propensione dell’intervento sull’ERP verso dispositivi e modalità di intervento declinate esclusivamente su aspetti patrimoniali interpreta il vuoto come problema edilizio, amplificando il divario tra intervento urbanistico e sociale e aprendo al rischio di svalutazione, erosione e trasformazione dell’offerta abitativa pubblica. Processi che reiterando una visione del patrimonio come “spazio vuoto” mancando una riflessione sul ruolo dell’ERP come politica di welfare abitativo.

Parole chiave: abitare informale; edilizia residenziale pubblica; demolizione

1 | Antefatto: la vicenda degli abbattimenti nel comparto ERP Lorenteggio a Milano¹

«Abbatere e ricostruire. Ecco il nuovo mantra delle politiche abitative pubbliche a Milano. Così le case popolari obsolete vanno buttate giù e ricostruite da zero. La promessa? Che saranno migliori di prima sotto il profilo energetico, ambientale e della sicurezza all’interno di quartieri ricchi di attività sociali e interconnessioni»²

Un articolo pubblicato nel novembre del 2021 su Il Fatto Quotidiano sintetizza la vicenda del “Programma di sviluppo urbano sostenibile Lorenteggio ERP” nell’operazione di abbattimento e parziale ricostruzione di cinque dei trentuno condomini di proprietà di Aler Milano di cui si compone il quadrilatero di case pubbliche sito nella periferia sud-ovest di Milano.

Oltre al caso del Lorenteggio, l’opzione della demolizione e ricostruzione di comparti ERP sembra avere ritrovato consenso nella città di Milano. Il progetto “Milano città di quartieri” finanziato attraverso il programma ministeriale PINQUA prevede l’abbattimento di tre stecche appartenenti al comparto ERP di proprietà comunale di via dei Giaggioli. Al contempo, l’ingegnere ed ex assessore all’urbanistica di Milano Giovanni Verga e l’architetto Massimo Roj hanno presentato in numerose occasioni pubbliche una proposta metodologica di riqualificazione di comparti ERP collocati in posizioni semicentrali - sviluppata sul quartiere San Siro - basata su demolizioni progressive e ricostruzione in forme insediative più dense adeguate a introdurre un mix di offerta abitativa a canoni e titoli di godimento differenti con il contributo del privato.³

¹ Questo paper si alimenta del lavoro quotidiano di enti e operatori del quartiere Giambellino Lorenteggio che dal 2015 monitorano l’andamento del programma di riqualificazione supportando gli abitanti nell’interazione con le istituzioni pubbliche. Si ringraziano in particolare Dario Anzani (Comunità del Giambellino), Veronica Pujia (Sicet) e Luca Sansone (Laboratorio di Quartiere Giambellino Lorenteggio) per il confronto e la condivisione di informazioni.

² Floris F. “La riqualificazione da 50 milioni del quartiere Giambellino: tra ritardi, inchieste per occupazioni abusive e progetti mancanti, che fine faranno le case popolari”, Il Fatto Quotidiano, 17 novembre 2021.

³ Il riferimento è al documento “La rigenerazione dei quartieri ERP a Milano nel contesto del Piano di Governo del Territorio” a cura di M. Roj e G. Verga, 31 agosto 2020.

Sebbene differenti, questi esempi sollecitano una riflessione sulle possibili implicazioni del dispositivo dell'abbattimento nella rigenerazione dell'edilizia residenziale pubblica a partire dall'identificazione del tema del "vuoto" come categoria interpretativa critica in questi processi.

Il Programma integrato di riqualificazione del comparto ERP Lorenteggio – del valore di circa 100 milioni di euro provenienti da un mix di fondi europei, regionali e comunali – è stato avviato nel 2016 e si sviluppa lungo cinque assi tematici: città sostenibile (efficientamento energetico e mobilità dolce); mobilità (in relazione alla nuova linea M4); qualità dell'abitare (riqualificazione edilizia); qualità dello spazio pubblico (illuminazione e viabilità); servizi (biblioteca e community hub); inclusione (politiche di inserimento lavorativo e supporto all'imprenditorialità). L'asse "qualità dell'abitare" si declina attraverso due dispositivi: il recupero di una parte degli oltre 600 alloggi vuoti diffusi in tutto il quadrilatero (Anagrafe Aler 2015)⁴ e l'abbattimento e parziale ricostruzione di cinque caseggiati particolarmente compromessi da punto di vista edilizio e con elevate percentuali di alloggi sfitti e occupati abusivamente.

Mentre la riattivazione di alloggi sfitti diffusi agisce sul tema del vuoto ripristinandone la funzione abitativa, più ambiguo risulta essere il trattamento dello stesso attraverso gli interventi di demolizione. I condomini interessati dall'abbattimento saranno ricostruiti solo in parte, producendo uno scarto in negativo sul numero iniziale degli alloggi disponibili. Secondo i dati forniti da Regione Lombardia nel 2019⁵ sono 334 gli alloggi interessati dagli abbattimenti che diventeranno 329 una volta ricostruiti gli edifici (-5 unità). Tuttavia il dato di partenza considera solo gli alloggi che nel 2015, anno di avvio del processo, risultavano disponibili e locati in regime di ERP, escludendo invece, oltre agli alloggi precedentemente venduti, tutto il patrimonio "latente" di alloggi non locati, occupati senza titolo e locati in regime di fuori-ERP. Questi alloggi – stimabili intorno alle 200 unità nei caseggiati considerati – sono stati considerati *spazio vuoto*, rispetto al quale la politica non si propone di intervenire per incrementare la dotazione di quote ERP.

Il dispositivo dell'abbattimento ha pertanto generato un cortocircuito tra il trattamento "spaziale" del vuoto messo in campo dalla riqualificazione edilizia e il vuoto rappresentato dalle situazioni di abitare informale da tempo radicate sul territorio.

Mentre l'accordo di programma tra Aler, Regione Lombardia, Comune di Milano e Sindacati indicava la data di febbraio 2016 come soglia temporale rispetto alla quale i nuclei occupanti potevano beneficiare dell'assegnazione di un alloggio temporaneo⁶, nei tempi dilatati di attuazione degli interventi di demolizione – tre anni nel caso del primo edificio di via Lorenteggio 181 – si sono radicate all'interno del patrimonio in attesa nuove famiglie senza titolo, rispetto ai quali il Programma non aveva previsto strumenti di tutela. Il riconoscimento di queste situazioni ha richiesto una negoziazione caso per caso da parte della rete territoriale in relazione con queste famiglie.⁷ Il risultato è stato l'attivazione progressiva e frammentaria di una serie di dispositivi di emergenza – dormitori, alloggi in condivisione, alloggi transitori – che hanno prodotto trattamenti temporanei e differenziati sulla base delle risorse disponibili e di aggiustamenti progressivi dei regolamenti sollecitati dalla mobilitazione territoriale.

Tre sono gli aspetti di fragilità della vicenda su cui si propone una riflessione: l'assunzione del vuoto come categoria critica dell'intervento urbano, la gestione dei tempi degli interventi di rigenerazione e la combinazione di questi con i profili sociali fragili che li abitano. Temi che trovano nel dispositivo dell'abbattimento un nodo problematico in relazione al trattamento di situazioni cronicizzate di precarietà abitativa sempre più frequenti nel patrimonio ERP.

2 | Il vuoto nella città contemporanea: un concetto politicizzato

Conclusosi il ciclo espansivo dei sistemi urbani occidentali, il vuoto costituisce un aspetto caratterizzante della città. Dinamiche di riorganizzazione economica hanno prodotto il declino di alcuni territori e funzioni, determinando abbandono e sovrabbondanza di patrimoni e spazi non più funzionali al modello di sviluppo urbano e alle geografie dell'abitare contemporanei (Caramaschi, 2021).

⁴ I dati dell'Anagrafe Aler 2015 riportati fanno riferimento al documento "Laboratorio VALE. Working Report 05.10.2015", Allegato 4 del Masterplan Quartiere Lorenteggio a cura di Infrastrutture Lombarde.

⁵ Il riferimento è al documento "POR FESR «Asse V – Sviluppo urbano Sostenibile»: stato di avanzamento del programma di rigenerazione urbana del quartiere Lorenteggio" del 18/07/2019, p. 26.

⁶ Il riferimento è alla procedura di deroga alla graduatoria ERP per i casi valutati in stato di necessità prevista dall'articolo 15 del RR 1/2004 e dall'articolo 34 comma 8 della LR 27/2009.

⁷ In molti casi si è trattato di abitanti già presenti e radicati nel quartiere o nelle zone limitrofe della città che hanno incontrato difficoltà nel mantenimento dell'alloggio precedente.

A prescindere dalle dinamiche specifiche che lo hanno prodotto, il vuoto si lega in molti casi alla necessità di intervenire su spazi e architetture il cui prolungato inutilizzo rende complesso e non sempre funzionale il riuso. La porosità dei tessuti urbani costituisce però anche il terreno di emersione di nuove *domande d'uso* del territorio (Crosta, 2010) legate tanto alla sperimentazione collettiva di modi nuovi di abitare la città che, sempre più frequentemente, alla permanenza precaria di soggetti e gruppi esclusi (Di Giovanni e Ranzini, 2023).

Con l'affermarsi della prospettiva della rigenerazione urbana nella città compatta contemporanea, il vuoto è passato dall'essere concepito essenzialmente come un problema a costituire un'opportunità per lo sviluppo della città, diventando uno dei motori principali del cambiamento urbano. Patrimoni che hanno progressivamente perso rilevanza e funzionalità la cui riprogettazione permette di costruire una nuova grammatica dello spazio urbano (Di Giovanni, 2018).

In questa prospettiva il vuoto ha anche un ruolo *narrativo*, leva per la costruzione di immaginari di cambiamento che producono valore tramite l'aspettativa di quello stesso cambiamento. Una dinamica che, in contesti ad alta pressione fondiaria come le grandi aree metropolitane è spesso legata anche ad un'aspettativa di rendita immobiliare prodotta dalla trasformazione.

Queste categorie interpretative - riscrittura del tessuto urbano e asset economico – pongono l'accento principalmente sulla dimensione fisico-spaziale della condizione di vuoto e sulle componenti architettoniche e patrimoniali in attesa di una nuova configurazione. Un approccio che può rivelarsi particolarmente problematico in corrispondenza di ipotesi pratiche informali emerse nell'attesa della trasformazione. Situazioni di degrado fisico e precarietà sociale estreme per le quali l'ipotesi della rimozione appare come "unica soluzione praticabile" (Orsenigo, 2008), agendo come meccanismo di invisibilizzazione delle domande embrionali di città maturate nel vuoto.

A fronte di queste dinamiche è possibile rilevare come il concetto di vuoto costituisca una nozione densa, che mobilita alcune delle tensioni originarie dell'urbanistica: tra uso e progetto della città e tra uso formale e informale dello spazio. In relazione a queste dicotomie l'interpretazione del vuoto emerge come concetto "politizzato", terreno di contesa tra le forze che agiscono la trasformazione urbana e le differenti interpretazioni del cambiamento che portano avanti.

3 | Regimi di informalità e cortocircuiti nei vuoti dell'edilizia pubblica

Mentre la condizione di vuoto nella città è generalmente esito di processi di abbandono di spazi e strutture che hanno perso valore e funzionalità, nei comparti di edilizia residenziale pubblica essa si genera in relazione ad una dinamica di uso inefficiente del patrimonio divenuta ricorrente su tutto il territorio nazionale (Bricocoli et al., 2021). Una condizione quasi strutturale di porosità del patrimonio ERP italiano che ha fatto parlare di "politica del vuoto" (Cognetti e Padovani, 2016) a sottolineare una latente intenzionalità dei soggetti promotori dell'offerta rispetto alla sua disattivazione che intreccia l'inerzia burocratica tipica delle pubbliche amministrazioni con strategie di disinvestimento e smantellamento progressivo dei patrimoni edilizi prodotte dalla visione dell'ERP come offerta residuale di accesso all'abitazione in Italia (Padovani, 2017).

Questi processi di svuotamento nel patrimonio pubblico sono problematici sotto differenti aspetti. Il prolungato inutilizzo delle strutture rende in molti casi complessa e onerosa la ristrutturazione, mentre facilita la concentrazione al suo interno di situazioni di abitare incerto, difettive sul piano dei diritti ed estremamente diversificate su quello dei bisogni. La condizione di informalità abitativa appare particolarmente accentuata in contesti ad alta tensione abitativa, in cui le popolazioni più fragili trovano una possibilità di permanenza nella città nelle situazioni di compresenza tra vuoto delle politiche e vuoti del patrimonio. Nel caso del Lorenteggio, ad esempio, l'inerzia dell'ente proprietario che non riesce a gestire efficacemente e rapidamente il turnover delle assegnazioni ha prodotto, prima dell'avvio del programma di riqualificazione, 622 alloggi vuoti e quasi 200 alloggi occupati senza titolo su 2.667 totali (Anagrafe Aler 2015). Geografie dell'abitare estremamente fluide rispetto alle quali è possibile riconoscere come la condizione di vuoto abbia aperto di fatto spazi di accessibilità alla casa, e quindi alla città, per gruppi non considerati target delle politiche pubbliche. Situazioni opache perché confinate entro regimi di informalità pervasiva che mostrano l'esistenza di una nuova questione abitativa intercettata dall'edilizia residenziale pubblica che fatica però ad essere riconosciuta nelle sue potenzialità di spinta - in atto - alla riformulazione dei presupposti delle politiche abitative pubbliche (Ranzini, 2022).

La condizione di *vuoto abitato* del patrimonio pubblico crea cortocircuiti particolarmente critici in corrispondenza di ipotesi di rigenerazione che prevedono un consistente intervento di trasformazione edilizia. Mentre in alcuni contesti europei l'intervento sui patrimoni esistenti si sta orientando al recupero e alla conservazione (Panzini e Quadrato, 2022), in Italia lo sbilanciamento sulla dimensione patrimoniale della gestione dell'ERP (Rabaiotti, 2008) rende l'ipotesi della demolizione ancora rilevante. Se nella prospettiva del progetto architettonico la demolizione può ragionevolmente costituire una soluzione ad alcuni deficit di abitabilità e connessione dei comparti ERP storici (Merlini, 2008), questa rischia tuttavia di confinare l'edilizia residenziale pubblica al piano della forma, sostituendo una riflessione sulla politica che essa rappresenta con una valutazione della performance della sua infrastruttura materiale.

Tre aspetti appaiono problematici.

Il primo riguarda i tempi della trasformazione fisica. Il dispositivo dell'abbattimento, identificato come soluzione più perseguibile e risolutiva, richiede all'attore pubblico una capacità di gestione e monitoraggio di azioni - mobilità degli inquilini, abbattimento degli edifici, cantierizzazione e ricostruzione, ricollocamento - che iniziano prima e si concludono dopo la demolizione dell'edificio. Il caso del Lorenteggio mostra una difficoltà nel procedere in modo incrementale e consequenziale tra le diverse fasi, in capo ad una pluralità di enti differenti, che facilita momenti di stallo e dilatazione dei tempi degli interventi con la conseguenza di stratificazione di situazioni problematiche e messa a rischio della disponibilità delle risorse aprendo alla possibilità di non completamento degli interventi.

Il secondo aspetto riguarda l'interpretazione del vuoto veicolata attraverso il dispositivo dell'abbattimento nell'ambito di una politica di rigenerazione di contesti di abitare marginale. Le difficoltà ad integrare la politica per la casa all'interno dei quadri ordinari di azione dell'intervento sociale comporta che il trattamento delle situazioni senza titolarità abitativa venga confinato entro dispositivi emergenziali sviluppati ad hoc, che interpretano la condizione di vuoto abitato come esternalità negativa dell'intervento edilizio. Il caso del Lorenteggio mette in luce in questo senso come, nonostante la cornice dell'Accordo di Programma, il trattamento delle situazioni di irregolarità abitativa abbia utilizzato criteri e strumenti di riconoscimento dello stato di necessità differenti rispetto ai quali l'azione di presidio/pressione delle reti locali è risultata determinante per garantirne la visibilità e il trattamento. Una modalità di gestione frammentata che ha eluso il trattamento dell'abitare informale come tema di progetto mancando l'occasione di sedimentare procedure di gestione intersettoriale e collaborativa replicabili e delegando al territorio il ruolo di *safety net* rispetto alle esternalità prodotte dall'intervento edilizio.

Il terzo aspetto attiene infine al ruolo dell'edilizia pubblica nella città contemporanea. La rimozione materiale del patrimonio pubblico agisce anche su un piano simbolico connotando il patrimonio ERP come "scarto" (Bauman, 2005) privo di significato. Al di là delle reazioni emotive che questa operazione (giustamente) suscita nelle comunità attraversate da questi processi, nel contesto attuale in cui molti dei patrimoni pubblici si collocano in posizioni semicentrali della città consolidata, l'abbattimento si pone come processo di svalutazione del patrimonio ERP nelle sue forme attuali legittimando processi di trasformazione o sostituzione dell'offerta abitativa pubblica, oggi possibili grazie anche a un comparto di norme che hanno reso la definizione di casa sociale un concetto "esteso" (Fontana e Larena Faccini, 2017).

4 | Rigenerare il vuoto nei contesti ERP: cambiare i termini del discorso per una politica di welfare abitativo

La condizione di *vuoto abitato* dei quartieri di edilizia residenziale pubblica li ha resi un "margine" della città (Larena Faccini e Ranzini, 2021) non solo in quanto territori fragili, ma soprattutto in quanto punto di congiunzione nel tempo e nello spazio tra spinte inclusive ed espulsive compresenti nello spazio urbano. Questa condizione pone oggi una domanda di ripensamento non tanto (o non solo) di tipo funzionale quanto più di riposizionamento del patrimonio ERP entro quadri di visione strategica connessi ai temi del welfare pubblico (Laino, 2020) che riconosca i cambiamenti al suo interno in atto da diversi decenni e provi a tradurli in innovazioni politiche, gestionali e progettuali (Delera, 2022).

L'ipotesi di questo paper è che a fronte del quadro incerto in cui si muovono oggi gli interventi urbanistici sulla casa, caratterizzato da scarsità di finanziamenti diretti, sbilanciamento sulla dimensione patrimoniale e estensività della nozione di casa sociale, senza un articolato quadro di garanzie di ripristino del patrimonio pubblico demolito, l'abbattimento come soluzione alla compresenza di complesse situazioni fragilità abitativa e patrimoni edilizi estremamente compromessi rischia di produrre un cortocircuito tra domande dell'abitare e domande delle politiche riproducendo una visione del patrimonio come "spazio vuoto". La conseguenza sono processi di svalutazione, erosione e trasformazione dell'offerta abitativa che riducono la

condizione di vuoto ad un problema morfologico confinando i più fragili entro spirali di invisibilità istituzionale che alimentano forme di trattamento residuali ed emergenziali (Tosi, 2017) che non sedimentano innovazioni nelle politiche abitative sociali, reiterando una visione dell'abitare informale come "spazio vuoto" e delegittimandone la domanda di città di cui sono portatori.

Riferimenti bibliografici

- Bauman Z. (2007), *Vite di scarto*, Roma-Bari: Laterza.
- Bricocoli M., Cellamare C., Cognetti F., Marchigiani E. (2021), "Edilizia residenziale pubblica: leve per incrementare il patrimonio disponibile", in: Coppola A., Del Fabbro M., Lanzani A., Pessina G., Zanfi F. (a cura di) *Ricomporre i divari. Politiche e progetti territoriali contro le disuguaglianze e per la transizione ecologica*, Il Mulino, Bologna, pp.175-185.
- Caramaschi S. (2021), "Il verbo abitare non è all'infinito. Sull'inutilizzo del patrimonio abitativo nella città contemporanea", *Crios*, 22, pp. 6-15.
- Cognetti F., Padovani L. (2016), *Ri-attribuire valore e senso ai quartieri di edilizia residenziale pubblica e alla politica della casa nella città contemporanea. Percorsi attraverso il quartiere San Siro a Milano*, Archivio di Studi Urbani e regionali n. 117, pp. 5-25.
- Crosta P. L. (2010), *Pratiche. Il territorio "è l'uso che se ne fa"*, Franco Angeli, Milano.
- Delera A. "I quartieri pubblici luoghi per nuove sperimentazioni politiche gestionali progettuali", in Delera A., Ginelli E. (a cura di) *Storie di quartieri pubblici. Progetti e sperimentazioni per valorizzare l'abitare*, Mimesis, Sesto San Giovanni.
- Di Giovanni A., Ranzini A. (2023), "I valori dell'informalità abitativa", in Marchigiani E., Perrone C., Savoldi P., Tosi M.C. (a cura di), *Forme di welfare e dotazioni di servizi, un'eredità in continua evoluzione, Atti della XXIV Conferenza Nazionale SIU Dare valore ai valori in urbanistica, Brescia, 23-24 giugno 2022*, vol. 06, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano.
- Fontana C., Larena Faccini J. (2017) "Il sistema integrato di fondi immobiliari e il processo di finanziarizzazione della casa sociale", *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n. 118, pp. 103-129.
- Laino G. (2020) "Conclusione. Un programma di interventi economico-sociale per le periferie", in Urbanit, *Quinto Rapporto sulle città. Politiche urbane per le periferie*, Il Mulino, Bologna, pp.171-196.
- Larena Faccini J., Ranzini A. (2021) *L'ultima Milano. Cronache dai margini di una città*, Fondazione G. Feltrinelli, Milano.
- Merlini C. (2008) "La demolizione tra retoriche e tecniche del progetto urbano", *Territorio*, 45(2), pp. 49-55
- Orsenigo G. (2008) "Per un lessico della demolizione", *Territorio*, 45(2), pp. 41-44.
- Padovani L. (2017), "L'offuscamento delle politiche pubbliche per la casa e il loro riemergere". In: Cognetti F., Delera A. (a cura di), *For Rent. Politiche e progetti per la casa accessibile a Milano*, Mimesis, Sesto San Giovanni, pp.21-33.
- Panzini N., Quadrato V. (2022), "Preesistenza e prefabbricazione. Lacaton & Vassal: metodi di rinnovamento dell'edilizia pubblica", *Techne*, 24, pp. 52-62.
- Pasqui, G. (2011) "Un ciclo politico al tramonto: perché l'innovazione delle politiche urbane in Italia non ha funzionato", *Territorio*, 57, pp. 147-156.
- Rabaiotti G. (2008), "Demolire, ma non solo", *Territorio*, 45(2), pp. 45-48.
- Ranzini A. (2022), "Questione abitativa, periferie e povertà urbana a Milano fra ieri e oggi", In: Piluso G. (a cura di) *La sfida della Ricostruzione: fra crisi della globalizzazione, capitale sociale e sviluppo dei territori*, Fondazione G. Feltrinelli, Milano, pp. 79-90.
- Tosi A. (2017) *Le case dei poveri. È ancora possibile pensare un welfare abitativo?*, Mimesis, Sesto San Giovanni.

Le sfide per un *ageing in place* di qualità. Percorsi di innovazione sociale nelle città europee

Antonella Sarlo

Università Mediterranea di Reggio Calabria
Dipartimento Architettura e Territorio-dArTe
asarlo@unirc.it

Abstract

Questo contributo propone alcuni risultati della ricerca *Inclusive ageing in place. IN-AGE*¹, nella quale è stato affrontato il tema della condizione di crescente fragilità delle persone anziane che invecchiano a casa propria e i relativi rischi di isolamento sociale, con l'obiettivo di proporre possibili strategie per il miglioramento della qualità della vita.

A partire dall'analisi di 30 pratiche innovative per l'*ageing in place*, sperimentate in Europa e in Italia, si propone una lettura delle principali traiettorie di innovazione sociale che queste esperienze suggeriscono e si evidenziano i tratti salienti della progettualità pubblica, privata e del terzo settore.

Il contributo sarà articolato in tre parti: nella prima ci si soffermerà sinteticamente sui temi dell'*ageing in place* e dell'innovazione sociale; nella seconda si analizzeranno i caratteri innovativi delle pratiche considerate; nelle conclusioni si proporranno alcuni temi per le agende urbane del prossimo futuro tesi a favorire un *ageing in place* di qualità.

Parole chiave: pratiche urbane, welfare, ageing in place

1 | Ageing in place e innovazione sociale

In Europa, le recenti dinamiche demografiche, allungamento della vita e innalzamento dell'indice di vecchiaia, stanno producendo mutamenti profondi nella società, con forti interrelazioni con i temi dell'urbanistica e dell'architettura. Due le principali dinamiche da considerare. La crescita percentuale delle persone anziane che, in Europa, è la più alta del mondo: nel 2020 gli over 65 sono il 21% della popolazione e nel 2050, secondo Eurostat, saranno pari al 29,6%; l'incremento progressivo delle persone che scelgono di vivere in città che, in Europa, è pari al 75% e nel 2030 raggiungerà il 78%.

Invecchiamento della popolazione e progressiva concentrazione nelle aree urbane determinano l'emergere di nuovi bisogni e una conseguente pressione verso forme di riorganizzazione dei servizi, dei sistemi di welfare e dello spazio dell'abitare. Decisivo fattore di amplificazione nei processi di isolamento delle persone anziane risulta essere il contesto spaziale (Martinelli, Sarlo, 2023) ed esiste un legame di correlazione tra la solidità dei regimi di welfare e i livelli di accessibilità universale. Dati recenti (Luppi, 2021) evidenziano infatti come la percentuale di popolazione over 75 che vive in alloggi con livelli medio-alti di barriere è più elevata nei paesi del Sud e dell'Est Europa caratterizzati da sistemi di welfare pubblico più deboli (rispettivamente il 30% e il 38%), mentre nei paesi nordici si riduce nettamente (circa il 15%).

A partire dagli anni 2000, l'Organizzazione Mondiale della Sanità, propone l'*ageing in place*, ossia la possibilità per una persona di vivere nel luogo che ha scelto – casa propria, la sua comunità – in modo sicuro e confortevole indipendentemente dall'età, dal reddito o dalle proprie capacità, come possibile soluzione per favorire un invecchiamento sereno. Questa strategia viene interpretata in modi diversi nei paesi europei determinando una progettualità che spazia da micro-pratiche locali di comunità a politiche pubbliche innovative. Queste esperienze restituiscono una mappa a diverse intensità che esprime però uno straordinario patrimonio di creatività operativa e adattabilità all'ambiente e alle culture locali.

In questo saggio si propone una lettura trasversale di alcune di queste esperienze condotte in Italia e in Europa selezionate e analizzate nella ricerca In-Age con la finalità di individuare le principali dimensioni dell'innovazione sociale e di delineare i fattori di successo e le condizioni di riproducibilità per un *ageing in place* di qualità.

Nell'ampio dibattito sull'innovazione sociale (Moulaert et al. 2010; Moulaert et al. 2013; Oosterlynck et al., 2020) abbiamo considerato la definizione di Moulaert () che propone come socialmente innovative, quelle

¹ Il Progetto di ricerca "*Inclusive ageing in place. IN-AGE*", finanziato dalla Fondazione Cariplo nel periodo 2019-21 è stato coordinato dal Politecnico di Milano e ha coinvolto tre unità di ricerca (Politecnico di Milano, INRCA-IRCCS di Ancona e Università Mediterranea di Reggio Calabria) e AUSER nazionale.

esperienze che rispondono a bisogni sociali alienati o che trovano nuove risposte a inediti bisogni; che modificano le relazioni sociali/istituzionali tra gli attori rilevanti, con particolare riferimento alla governance dei processi e che, infine, potenziano e danno voce alle persone, valorizzandone le capacità di agency e l'empowerment.

2 | Pratiche innovative nelle città europee: traiettorie privilegiate di azione

I progetti considerati (85 selezionati e 30 studiati in profondità) sono stati classificati in tre cluster (tab. I).

1. Progetti che rispondono al bisogno di casa, cioè alla necessità di continuare a vivere nel proprio alloggio; le principali azioni promosse dalle pratiche considerate riguardano l'erogazione di servizi innovativi a domicilio; la sperimentazione di dispositivi tecnologici e domotici di supporto sia nelle attività di vita quotidiana (domotica intelligente in casa) che nel monitoraggio delle condizioni di salute (teleassistenza, ecc.); l'adattamento degli alloggi in relazione alle condizioni funzionali e cognitive delle persone anziane (dall'abbattimento delle barriere fino all'accessibilità universale) (Sarlo e Costa, 2023).
2. Progetti che rispondono al bisogno di abitare, cioè di continuare a vivere nel proprio contesto di vita; qui le azioni si indirizzano essenzialmente nella fornitura di servizi per la mobilità (accompagnamento sociale) e per la socializzazione (attività culturali e ricreative); nella progettazione e realizzazione di spazi urbani e percorsi a misura di anziano (dalle age-friendly cities, ai giardini Alzheimer, alle reti di esercizi commerciali e di caffè con spazi e tempi dedicati per le persone anziane).
3. Politiche e azioni di sistema, ossia strategie che sperimentano azioni complesse di formazione/informazione e regia progettuale.

In linea generale possiamo osservare come nessuna esperienza limiti il campo di azione ad un unico settore di intervento, ma tutte lavorino trasversalmente su più cluster, cercando di fornire risposte a più necessità (tab. I), evidenziando come l'innovazione progettuale passa anche dall'integrazione e diversificazione delle azioni e dalla capacità di visione strategica.

Progetti che rispondono al bisogno di casa

Nel primo cluster sono state considerate quelle pratiche che sperimentano azioni finalizzate a facilitare la vita in casa delle persone anziane. Abbiamo osservato alcune traiettorie di sperimentazione che, seppur declinate in modo adattivo rispetto agli specifici contesti, evidenziano modelli di intervento comuni.

Molte iniziative sperimentano progetti con un elevato valore di comunità, reciprocità e cooperazione dal basso. Alcune di queste (Veniamo a Trovarvi, Buurtzorg, Age friendly Leeds) tendono a sperimentare anche micro-azioni di emersione dei bisogni assistenziali locali con la finalità di rintracciare le persone anziane invisibili e di costruire progetti di presa in carico personalizzati e caratterizzati da una forte flessibilità delle soluzioni. Per intercettare gli anziani, diverse esperienze sperimentano nuove figure territoriali e/o nuove modalità comunitarie di supporto: nelle aree interne si introducono il visitatore itinerante e l'infermiere di comunità che svolgono un prezioso lavoro di setacciamento del territorio, monitoraggio e supporto delle persone anziane (Veniamo a trovarvi); mentre nelle aree urbane e metropolitane vengono sperimentate figure di riferimento di quartiere (commercianti sentinella, badanti di condominio, portieri socio-assistenziali).

Di un certo interesse risulta anche l'introduzione di azioni di domiciliarità leggera (dalla compagnia in casa alle piccole esperienze di educazione all'uso dei dispositivi tecnologici per superare il digital divide) che, fornite spesso da volontari (anziani ancora attivi o giovani studenti come nel progetto Pony della solidarietà) rendono evidente una intensità scalare delle possibili azioni finalizzate a favorire un *ageing in place* di qualità. Più limitate risultano invece le innovazioni relative alla sperimentazione di nuove tecnologie negli alloggi adatte ad aiutare le persone fragili che vivono in casa nelle attività della vita quotidiana. Un'esperienza di un certo interesse la troviamo in Trentino Alto Adige, dove con il Progetto Domotico Trentino si è avviato un lavoro di sperimentazione e diffusione dei vantaggi derivanti dall'applicazione in ambiente domestico delle tecnologie domotiche (Sarlo et al., 2021).

Anche le pratiche relative all'adattamento dello spazio costruito propongono linee di sperimentazione innovative finalizzate a:

- realizzare il nuovo patrimonio edilizio e recuperare quello esistente applicando criteri di progettazione a flessibilità adattativa, che nel tempo cioè rendano possibile una personalizzazione dello spazio domestico che può mutare con facilità e con costi contenuti rispetto alle abilità soggettive (Regno Unito, Svezia);
- fornire soluzioni personalizzate per l'adattamento dell'ambiente costruito per le persone fragili (abbattimento barriere, arredi dedicati) attraverso un servizio pubblico territoriale che aiuta il cittadino

con attività di informazione e consulenza (casi esemplari i CAAD in Emilia Romagna e il progetto ADA in Toscana);

- realizzare una nuova offerta abitativa con uno spazio specificatamente dedicato alla terza età (le Vivienda Dotacionales in Spagna; le esperienze di co-housing intergenerazionale) caratterizzato da accessibilità universale e fruibilità in sicurezza dell'alloggio, dalla dotazione di spazi comuni e, a volte, anche da attività di servizio e aiuto svolto da famiglie caregivers che vivono negli stessi stabili (progetto Sinergy in Lombardia; la Casa di Jessi a Torino).

Tabella I | I 30 casi di studio suddivisi per cluster.

Denominazione iniziativa	Nazione	Cluster		
		1	2	3
Veniamo a trovarvi	IT	XXX	X	
Pony della solidarietà	IT	XXX	X	
Un quartiere in comune	IT	XXX	XX	
Buurtzorg	NL	XXX	X	
La vecchiaia che vorrei	IT	XXX	XX	
Coabitazioni solidali	IT	XXX		XX
Invecchiando si impara a vivere	IT	XXX	XX	
La cura è di casa	IT	XXX	X	XX
Progetto Domotico Trentino	IT	XXX		XX
ECARE-Elderly home CAre Residential Engagement	IT	XXX	XX	
Abitare sicuri	IT	XXX		
SCAMBIO-Solidarietà Con Anziani, Mamme, Bambini Insieme Oggi	IT	XXX	XX	
SmartyourHome	IT-DE -RO- ES-IE	XXX		
WelComTech	IT	XXX		XX
Rete CAAD-Centri Adattamento Ambiente Domestico	IT	XXX		XXX
La finestra sul cortile	IT		XXX	
Community Navigators	UK	X	XXX	
The Chatty Café Scheme	UK		XXX	
Mais proximidade, melhor vida	PT	XX	XXX	X
Progetto Giuseppina	IT		XXX	
Anziani in rete	IT		XXX	
STACCO-Servizio Trasporto e ACCOMPAGNAMENTO	IT		XXX	
SPMA-Spazi pubblici a misura di anziano	CH		XXX	
Age Friendly Leeds	UK	X	XXX	XXX
DIVAA - Dijon Ville-Amie des Aînés	FR	X	XXX	XXX
Euskadi Lagunkoia	ES		XXX	XXX
CITabilitY-Una CITtà per tutte le ABILITÀ	IT		XXX	
Promozione invecchiamento attivo Regione FVG	IT	XX	XX	XXX
Monalisa-Mobilisation Nationale Contre L'isolement Des Âgés	FR	XXX	XX	XXX
Viva gli anziani	IT			XXX

Progetti che rispondono al bisogno di abitare

Nel secondo cluster sono state considerate quelle iniziative finalizzate a favorire la vita fuori casa delle persone anziane e a contrastarne l'isolamento e la solitudine. Complessivamente è questo un universo di esperienze che spazia dall'organizzazione di momenti di convivialità, fino a veri e propri periodi di vacanza in strutture dedicate; dai taxi sociali ai servizi di trasporto personalizzato, fino a giungere ai progetti *age-friendly cities* che ribattono la logica di azione.

Tra le iniziative rivolte a favorire la socializzazione degli anziani al di fuori dell'ambiente domestico risulta molto interessante l'esperienza dei *Chatty Café Scheme* in UK, una rete di caffè che riservano uno spazio fisico e temporale dedicato alle persone anziane per incontrarsi; altrettanto interessanti appaiono i Laboratori di

cura, promossi da ANTEAS e il progetto Pony della Solidarietà, promosso da Auser Piemonte, tutti facilitano incontri intergenerazionali, come momenti fondamentali di terapia contro la solitudine e l'isolamento.

Tra i progetti urbani *age-friendly cities* due sono i percorsi privilegiati di sperimentazione: il primo cerca di creare ambienti urbani favorevoli per le persone anziane, sperimentando soluzioni mirate all'innalzamento dell'accessibilità e della fruizione in sicurezza dello spazio pubblico (Spazi Pubblici a Misura di Anziano-SPMA a Locarno); il secondo cerca di ribaltare l'ottica di intervento nel tentativo di realizzare città che siano completamente a misura di anziano (Dijon in Francia, Leeds in UK). Queste esperienze definiscono strategie di ri-posizionamento delle agende urbane nei percorsi innovativi della *silver economy* e prevedono la partecipazione attiva degli anziani. In Italia questi progetti sono ancora poco diffusi e comunque lontani dal raggiungere il livello di progettualità che abbiamo osservato in altre realtà europee (Irlanda, Spagna, Svizzera e Regno Unito).



Figura 1 | Lo spazio urbano inaccessibile e ostile alle persone anziane (e non solo).
Fonte: foto dell'autore.

Politiche e azioni innovative di sistema

Infine nel terzo cluster abbiamo analizzato quelle iniziative che definiscono e costruiscono una strategia ampia da attuare nel tempo. Si tratta cioè di azioni trasversali che riguardano politiche nazionali (*Strategy for Tackling Loneliness* in UK), regionali (leggi sulla promozione dell'invecchiamento attivo) o locali (progetto WeMi) rivolte agli anziani, a favorire la loro permanenza a domicilio e a contrastare la solitudine; azioni strutturate per la formazione di operatori e volontari; campagne di diffusione di modelli innovativi di intervento e di sensibilizzazione sul tema dell'invecchiamento della popolazione.

3 | Indicazioni per un *ageing in place* di qualità

Le traiettorie che le diverse pratiche sperimentano consentono di individuare alcune indicazioni di policy per un *ageing in place* di qualità (Ranci et al., 2023).

Una prima indicazione riguarda la capacità di attivare forme di welfare comunitario, generativo e a Km zero, dove emerge l'integrazione tra gli attori consueti del welfare e nuovi soggetti (commercianti, ricercatori, imprenditori, ecc.). Allargare i confini dei tradizionali attori del welfare è un tratto costante di molte delle esperienze studiate e questa innovazione facilita anche la costruzione di reti ampie, aperte ed a geometrie variabili. Le reti sono essenziali per la sperimentazione di sistemi di governance allargata, multilivello e multiattoriale, per la progressiva crescita delle iniziative e per la costruzione di nuove progettualità capaci di alimentare con risorse nuove, sia finanziarie che umane, le iniziative in cantiere. Questa strada può diventare oggi un percorso preferenziale nel tentativo di superare i problemi di sostenibilità economica che nel tempo inevitabilmente si manifestano.

Una seconda indicazione riguarda l'opportunità di potenziare la dialettica tra spazio costruito e innovazione sociale, adottando un approccio che sia *people e place based* (Sarlo e Costa, 2023). Nei casi studiati è evidente non solo l'importanza di realizzare luoghi urbani innovativi, accessibili e sicuri, ma anche la necessità di integrare gli aspetti spaziali dei luoghi con quelli funzionali dei servizi e con quelli sociali delle comunità in una nuova dimensione di prossimità (Manzini, 2021; Sarlo et al, 2021). Una prossimità che per *l'ageing in place* ripropone come riferimento strutturale la dimensione del quartiere, delle piccole distanze e dell'accessibilità universale ai servizi essenziali. Un'indicazione ricorrente nelle esperienze studiate, e di interesse ai nostri fini, è quella di poter disporre di spazi fisici comunitari di quartiere (RSA del territorio, Casa del Quartiere, *Maison des seniors*), strutture che diventano un vero e proprio riferimento territoriale, una sorta di front-office della quotidianità, e un luogo privilegiato per le attività di socializzazione e di incontro.

Ulteriori indicazioni provengono poi dalle sperimentazioni finalizzate a costruire *age friendly cities*. Tra i fattori propulsivi di queste politiche locali risulta centrale la volontà delle municipalità di utilizzare il problema dell'invecchiamento come una nuova opportunità per riposizionare il ruolo delle città ed avviare lo sviluppo di un processo continuo nel tempo e partecipato dai cittadini. Viene cioè lanciata una visione strategica di sviluppo urbano che si basa sulla qualità della vita delle persone anziane, sulla valorizzazione del capitale umano e sulla attivazione di forme di silver economy, delineando nuove visioni per lo sviluppo socio-economico locale (esempi paradigmatici i casi di Leeds, Dijon, Paesi Baschi, Locarno). La leadership pubblica in queste iniziative risulta decisiva, ma altrettanto fondamentali appaiono le azioni di comunità, quali le reti di vicinato, che rendono il volontariato credibile a diversi livelli e consentono un lavoro pervasivo nei contesti di vita reale delle persone. Si creano così inediti piani di dialogo tra politiche di sviluppo, di rigenerazione urbana e forme di welfare comunitario.

Un'ulteriore indicazione strategica che desumiamo dalle esperienze considerate è il ruolo dei processi partecipativi che in alcune esperienze giungono anche alla sperimentazione di inedite pratiche di co-design nei progetti rigenerativi dello spazio pubblico, determinando ricadute estremamente positive in termini di concreta individuazione di bisogni spesso inespressi. La gran parte dei progetti considerati evidenzia infatti ricadute positive in termini di empowerment sia multidimensionale (comunità, gruppi, individui) che multisettoriale (sociologico, economico, tecnico).

In conclusione, le esperienze di successo considerate attivano processi innovativi di governance, sperimentano inediti percorsi di dialogo e collaborazione tra attori pubblici e privati, tra anziani e istituzioni. Nuovi modelli di intervento basati su un processo in cui la forte regia pubblica si confronta e si attua attraverso un'azione proattiva e progettuale capace di attivare forme di partecipazione e co-progettazione dell'utenza, e di far emergere le buone idee e anche le possibili misure per la loro attuazione (Sarlo e Costa, 2023).

Riferimenti bibliografici

- Luppi M. (2021), *Isolamento e qualità della vita nell'età anziana fragile*, DASTU Working Paper Series, n. 01/2021 (LPS.15).
- Manzini E. (2021), *Abitare la prossimità. Idee per la città dei 15 minuti*, EGEA, Milano.
- Moulaert F., Martinelli F., Swyngedouw E., Gonzalez S. (eds., 2010), *Can Neighbourhoods Save the City? Community Development and Social Innovation*, Routledge, Oxford e New York.
- Moulaert F., MacCallum D., Mehmood A. e Hamdouch A. (eds., 2013), *The International Handbook on Social Innovation*, Edward Elgar, Cheltenham, UK.

- Oosterlynck S., Novy A., Kazepov Y. (eds., 2020), *Local social innovation to combat poverty and exclusion. A critical appraisal*, Policy Press, Bristol.
- Ranci C., Arlotti M., Lamura G., Martinelli F. (a cura di), *La solitudine dei numeri ultimi. Invecchiare da soli nell'epoca della pandemia*, Il Mulino, Bologna.
- Sarlo A., Costa G., Quattrini S. (2021), *Invecchiare a casa propria. Servizi e pratiche innovative per l'ageing in place*, DASTU Working Paper Series, n. 2/2021 (LPS.16).
- Sarlo A., Costa G. (2023), "Dimensioni e traiettorie di innovazione sociale per l'ageing in place", in Ranci C., Arlotti M., Lamura G., Martinelli F. (a cura di), *La solitudine dei numeri ultimi. Invecchiare da soli nell'epoca della pandemia*, Il Mulino, Bologna.
- Martinelli F. e Sarlo A. (2023), "Time and space in the care of older people. Ageing in place and the built environment", in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n. 136, pp. 147-171.

Spazi e servizi educativi oggi

La densità di occupazione degli edifici scolastici come driver per la rigenerazione in Piemonte

Caterina Barioglio

Politecnico di Torino
Dipartimento di Architettura e Design
caterina.barioglio@polito.it

Daniele Campobenedetto

Politecnico di Torino
Dipartimento di Architettura e Design
daniele.campobenedetto@polito.it

Abstract

L'infrastruttura dell'edilizia scolastica è uno dei sistemi di welfare più diffusi in Italia. Nella sola regione Piemonte è composta da circa 3.500 edifici. Le evidenze sulle proiezioni demografiche in tutta la regione Piemonte mostrano un calo significativo che interessa tutte le fasce di età.

Questo contributo si propone di studiare l'infrastruttura edilizia scolastica alla luce delle proiezioni demografiche (2020 - 2030) per esplorare il potenziale di rigenerazione degli edifici scolastici esistenti, misurando la saturazione dello spazio e fornendo spunti progettuali per gestire la transizione. I dati raccolti dall'Anagrafe Regionale dell'Edilizia Scolastica (ARES Piemonte) evidenziano che oltre un terzo degli edifici scolastici piemontesi ha una superficie media per alunno superiore del doppio rispetto allo standard normativo; e circa un decimo degli edifici supera il triplo dello standard. Tuttavia, questa disponibilità di spazio non è distribuita uniformemente sul territorio regionale ma è sempre più accentuata nelle aree non urbane.

I risultati si rivolgono agli enti locali, agli occupanti delle scuole e ai dirigenti scolastici per trovare un punto di congiunzione tra processi top-down e bottom-up, e supportare così la formulazione di proposte di intervento territoriale realizzabili, ripetibili e scalabili da cui partire per pianificare e progettare la trasformazione dell'infrastruttura scolastica regionale.

Parole chiave: urban regeneration; infrastructures; educational infrastructure

1 | Introduzione: l'edilizia scolastica in Italia tra fragilità strutturale e decrescita demografica

L'infrastruttura scolastica in Italia è chiamata ad affrontare la sfida del crollo demografico. Le proiezioni demografiche del Paese mostrano come nel 2032 la popolazione di età compresa tra i 3 e i 18 anni si ridurrà di 1,4 milioni, aprendo ad una contrazione che arriverà a compimento nel decennio successivo: nel 2042 ci saranno quasi 2 milioni di studenti in meno rispetto alla situazione attuale (Censis, 2022).

Questo "tsunami demografico" (Censis, 2022), costituisce un fenomeno variamente distribuito tra i gradi scolastici e sul territorio nazionale. L'onda negativa della dinamica demografica investe in primis la scuola primaria e la secondaria di primo grado, con un decremento, rispetto a oggi, di quasi 900.000 studenti tra i 6 e i 13 anni nel 2032, arrivando a colpire la scuola secondaria di secondo grado nel decennio successivo, che, rispetto al 2022, con una riduzione del bacino di riferimento di circa 726.000 ragazzi di età compresa tra 14 e 18 anni (Censis, 2022). Se si mappano le geografie della perdita prevista in Italia nei prossimi dieci anni (tra l'a.s. 2018-2019 e l'a.s. 2029-2030), le scuole saranno investite pressoché ovunque dal calo delle iscrizioni, con un'incidenza inferiore nelle scuole superiori soprattutto al centro-nord, dove avranno un ruolo le presenze dei figli dell'immigrazione, ossia le "seconde generazioni" che nel 2012 hanno toccato il massimo storico di nascite (Barioglio, Campobenedetto, 2021; Fondazione Giovanni Agnelli, 2020). Tuttavia, se si scende alla scala della singola Regione o del singolo Comune emergono sensibili disomogeneità sulla distribuzione territoriale delle proiezioni demografiche, spesso con cali più significativi in aree fragili o marginalizzate, già caratterizzate da una relativa povertà di servizi o da criticità in termini di accessibilità o connessioni con territori limitrofi (Pacchi, Ranci, 2017).

Il rapporto tra la dinamicità delle variazioni del numero di studenti e la staticità del patrimonio edilizio progetto per ospitare le attività didattiche costituisce quindi una sfida quanto mai urgente per la pianificazione e la gestione delle risorse scolastiche a scala territoriale. Se si osserva l'insieme delle strategie

di razionalizzazione del patrimonio di edilizia scolastica messe in atto a scala nazionale, e intercettate anche nell'ambito del PNRR, il calo demografico costituisce un acceleratore nelle politiche di dimensionamento scolastico. Con la Legge di Bilancio 2023, che innalza da 600 alunni a 900/1.000 alunni il parametro per la costituzione delle autonomie scolastiche, guida ad una nuova ondata di accorpamenti tra istituti, che potrebbe portare entro il 2025 alla chiusura di circa 700 unità scolastiche.¹

All'oscillazione della popolazione che abita le scuole si aggiungono, inoltre, le fragilità di un'infrastruttura edilizia datata. Con una media di 50 anni di età (Fondazione Giovanni Agnelli, 2020), gli edifici scolastici in Italia richiedono ripensamenti urgenti per adattarsi ad un quadro di esigenze - in primis didattiche ma anche di sicurezza e sostenibilità ambientale - molto diverse da quelle per cui erano stati costruiti.

Nonostante le sfide, la decrescita demografica può essere interpretata anche come un'opportunità per riorganizzare il sistema educativo e ripensare l'infrastruttura edilizia in modo strategico (Franchini, 2017). Nel quadro dei percorsi di rigenerazione del patrimonio di edilizia scolastica in Italia, la riduzione del numero di studenti può favorire strategie di redistribuzione dei servizi, riorganizzazione delle attività didattiche interne al singolo edificio o rispetto a più edifici, valorizzazione di spazi sottoutilizzati per ospitare attività anche esterne all'orario scolastico, o di supporto alla comunità locale (R&D Unit MC A, 2021; Checchi et al, 2010).

Questo articolo offre alcune evidenze a scala architettonica e territoriale per contribuire a questa discussione.² L'articolo esplora il rapporto tra proiezioni demografiche (2020-2030) e infrastruttura scolastica nel caso studio piemontese. Obiettivo del lavoro di ricerca è indagare il potenziale di rigenerazione degli edifici scolastici esistenti, misurando l'effettiva saturazione degli spazi e fornendo spunti progettuali per gestire la transizione.

2 | Il metodo: gli edifici scolastici come infrastruttura

Il metodo utilizzato per l'analisi della saturazione delle scuole qui proposto è basato sulla considerazione dell'insieme degli edifici come elementi di una infrastruttura territoriale. Attraverso una rappresentazione del livello di saturazione, questa analisi punta a dare un quadro delle risorse di spazio disponibili, ad oggi e in proiezione nei prossimi dieci anni, per un ripensamento dello spazio dedicato all'apprendimento. La presenza di spazi non utilizzati o sottoutilizzati all'interno degli edifici è qui pertanto considerata come una risorsa per l'innovazione dello spazio di apprendimento e la sua quantificazione può contribuire al dibattito in corso sul ridimensionamento dell'infrastruttura scolastica dovuto al calo demografico del Paese.

Il modello infrastrutturale qui proposto è complementare rispetto agli altri approcci più comunemente percorsi per rispondere alla necessità di rinnovamento degli spazi scolastici in Italia.

Un primo modello si basa su azioni sperimentali su singoli edifici, mirate a favorire trasformazioni qualitative che fungono da modello per altri progetti): in questa prospettiva, lo studio di buone pratiche e la realizzazione di casi-pilota è lo strumento attraverso il quale innescare la trasformazione di un parco di edifici più ampio.

Un altro modello consolidato è basato su interventi estensivi di adeguamento, che hanno come obiettivo principale il rispetto dei requisiti minimi. È questo il caso degli interventi mirati alla sicurezza sismica o antincendio degli edifici, o ad adeguamenti finalizzati all'efficienza energetica, che tuttavia rischiano di agire negativamente sulle caratteristiche distributive dell'edificio in nome del miglioramento di una prestazione tanto essenziale quanto settoriale.

L'approccio infrastrutturale proposto in questo studio si affianca ai precedenti modelli, proponendo di considerare l'insieme di tutti gli edifici della Regione Piemonte. Ne consegue, nel caso di questa analisi specifica, il tentativo di individuazione di insiemi omogenei di edifici scolastici individuati a partire da una misurazione del fenomeno (la saturazione) e dalla loro distribuzione territoriale per età di costruzione e per ciclo ospitato negli edifici.

¹ Legge 29 dicembre 2022, n. 197, recante: «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025».

² Questo lavoro è uno dei risultati del progetto di ricerca *Re-school* del Future *Urban Legacy* Lab, elaborato nell'ambito del Protocollo di Intesa tra Regione Piemonte, Politecnico di Torino e Fondazione Agnelli "Percorso di analisi sui dati dell'Anagrafe Regionale dell'Edilizia Scolastica per una messa a fuoco del rapporto tra scuole e territorio, una diffusione delle conoscenze e delle innovazioni in material presso gli enti locali e l'individuazione di principi ispiratori per la programmazione", e suoi accordi attuativi. Gruppo di ricerca (Politecnico di Torino): Matteo Robiglio (responsabilità scientifica), Caterina Barioglio (coordinamento), Daniele Campobenedetto, Caterina Quaglio, Giulia Sammartano (coordinamento team Geomatica), Emere Arco, Marco Cappellazzo, Lorenzo Serra Bellini, Nannina Spanò. Gruppo di ricerca (Fondazione Agnelli): Andrea Gavosto, Raffaella Valente, Martino Bernardi.

In Italia gli enti locali italiani hanno accesso alla banca dati nazionale Sistema Nazionale dell'Anagrafe dell'Edilizia Scolastica (SNAES) e ai suoi “nodi” regionali dell'Anagrafe Regionale Edilizia Scolastica (ARES). La regione Piemonte aggiunge a questa infrastruttura informativa l'ulteriore database “Rilevazione Scolastica Regionale” (QueSco) che fornisce dati relativi a numerosità e provenienza degli studenti che frequentano le diverse sedi degli istituti scolastici piemontesi.

Attraverso la combinazione di queste due fonti, la saturazione degli spazi è misurata attraverso la relazione tra gli spazi dell'edificio scolastico e il numero di studenti accolti, incrociando le informazioni sul numero e la superficie degli ambienti per la didattica ordinaria degli edifici scolastici (ARES) e sul numero di classi e di studenti presenti nelle sedi scolastiche (QueSco)³.

Le evidenze raccolte in questo articolo sono il frutto del lavoro svolto su un sottogruppo degli oltre 3.200 edifici presenti in ARES e delle oltre 3.800 sedi scolastiche. Per poter misurare la saturazione sono stati considerati gli edifici presenti in ARES per i quali è possibile attribuire una popolazione studentesca che sia univocamente associata a quell'edificio. La combinazione dei dati contemporaneamente presenti in ARES e QueSco, porta il numero di edifici utilizzati per l'analisi qui proposta a 1.885.

3 | Risultati: misurare un fenomeno spaziale

I risultati sono raccolti in tre ambiti di indagine: *proiezioni demografiche; rapporto classi-aule; densità di occupazione delle classi.*

Le proiezioni demografiche sono condotte per i Sistemi Locali del Lavoro (SLL) in Piemonte.

Queste analisi costituiscono uno strumento per interpretare la distribuzione territoriale del declino demografico nel periodo dal 2020 al 2030, e sono suddivise per fasce di età. Le fasce prese in considerazione sono: 5-9 anni, 10-14 anni e 15-19 anni, basate sui dati dell'ISTAT del 2020.

Il rapporto classi-aule misura la saturazione degli edifici basandosi sul rapporto tra il numero di aule e il numero di classi per tutti gli edifici scolastici in Piemonte. Attraverso questa indagine è possibile valutare la saturazione complessiva degli edifici verificando se il numero di classi di studenti che frequentano un dato edificio sono maggiori (alta saturazione), uguali (piena occupazione) o minori (bassa saturazione) al numero di aule destinate ad ospitare le attività didattiche ordinarie.

La densità di occupazione delle aule esplora il rapporto tra superfici medie delle aule e numero di studenti in ospitati negli edifici scolastici. Gli edifici sono organizzati per i tre gruppi identificati nel paragrafo precedente, ossia con alta saturazione, piena occupazione, bassa saturazione misurata sul rapporto classi-aule. Questa analisi restituisce il tasso di utilizzo degli ambienti e permette di individuare eventuali risorse di spazio.

3.1 | Proiezioni demografiche

Le analisi demografiche condotte per i Sistemi Locali del Lavoro (SLL) in Piemonte, suddivise per fasce di età, evidenziano un rilevante calo demografico nel periodo 2020 - 2030.

Nella fascia di età 5-9 anni si registra un netto calo demografico in tutta la Regione, con una variazione percentuale che oscilla tra il -15% e il -34% nei diversi SLL. Nella fascia di età 10-14 anni il calo demografico è meno pronunciato rispetto alla fascia precedente. La variazione percentuale si attesta intorno al -20% in molti SLL, con alcuni casi che raggiungono addirittura il -35%.

Per la fascia di età 15-19 anni, le proiezioni demografiche indicano un calo demografico minore rispetto alle due fasce precedenti. In molti SLL, la diminuzione non supera il -10%. Ciò suggerisce che il declino della popolazione sia meno marcato tra i giovani di età compresa tra i 15 e i 19 anni.

È importante sottolineare che non si osservano differenze significative nella variazione demografica tra le diverse aree dei SLL. Questo dato indica che il calo demografico non è concentrato in specifiche zone della regione, ma è diffuso sull'intero territorio.

Inoltre, su un totale di 34 SLL considerati, si registra un aumento demografico tra l'1% e il 4% in 8 di essi. Questi SLL si distinguono dagli altri per un leggero incremento della popolazione; tuttavia, la tendenza generale rimane quella del calo demografico.

³ Per quanto riguarda ARES Si fa riferimento ai dati forniti dalla Regione Piemonte che fotografano il livello di compilazione al giugno 2022. per quanto riguarda QueSco i dati utilizzati riguardano l'a.s. 2020/21.

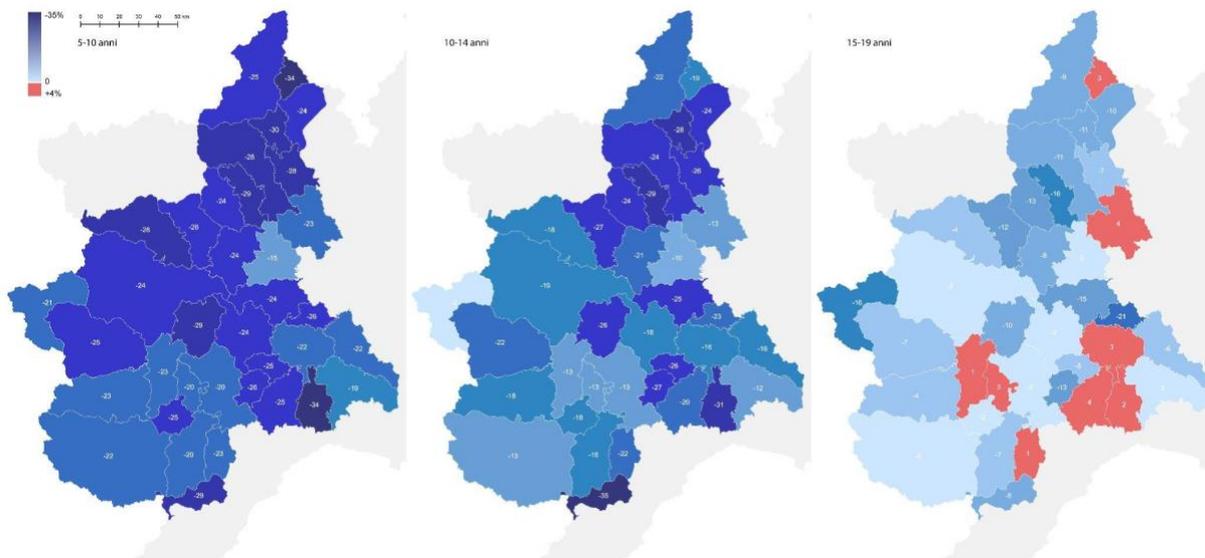


Figura 1 | Proiezioni 2020-2030 per fascia di età 5-9 anni; 10-14 anni; 15-19 anni [variazione %].
 Dati Sistemi Locali del Lavoro - ISTAT. Elaborazione dati a cura del team *Re-school*.
 Elaborazione mappe a cura di Caterina Quaglio.

3.2 | Rapporto aule-classi

L'analisi della relazione tra il numero di aule e il numero di classi negli edifici scolastici fornisce un quadro della saturazione degli ambienti destinati alla didattica ordinaria. Si possono distinguere tre gruppi di edifici in base al rapporto tra il numero di aule e il numero di classi: bassa saturazione (più aule rispetto alle classi), piena occupazione (stesso numero di aule e classi) e alta saturazione (meno aule rispetto alle classi). Complessivamente, il 7,6% degli edifici considerati presenta una situazione di alta saturazione, con un numero di classi superiore alle aule destinate alla didattica ordinaria. In particolare, si evidenziano criticità nelle scuole secondarie di II grado e nelle scuole secondarie di I grado, dove la saturazione degli spazi risulta elevata.

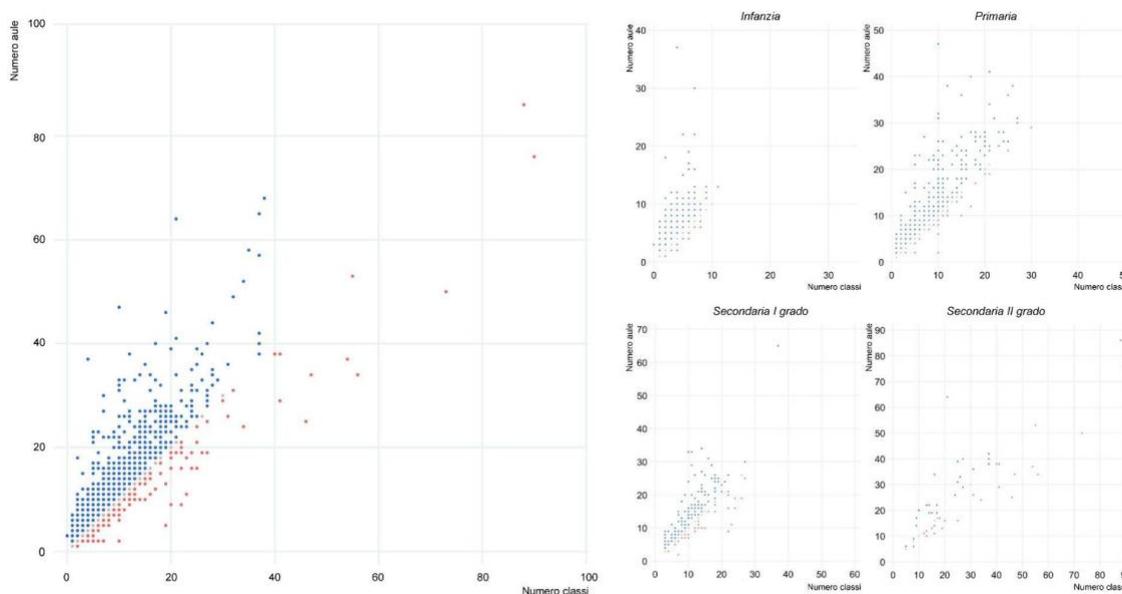


Figura 2 | Relazione tra numero classi e numero aule nel totale del campione di edifici scolastici (blu bassa saturazione - grigio piena occupazione - rosso alta saturazione) e ripartizione per grado scolastico ospitato nell'edificio.
 Elaborazione dati e grafici a cura del team *Re-school*.

Tuttavia, nei casi di alta saturazione, la discrepanza tra il numero di aule e il numero di classi è spesso limitata: su 143 edifici con alta saturazione, in 100 (corrispondenti al 5,3% del totale) mancano solo 1 o 2 aule per coprire il numero di classi.

Per quanto riguarda gli spazi potenzialmente disponibili, circa la metà degli edifici con bassa saturazione (che rappresentano il 38% del totale) ha solo 1 o 2 aule non utilizzate, avvicinandosi quindi alla piena occupazione. Negli altri casi, corrispondenti a edifici con almeno 3 aule non occupate, si dispone di spazio in eccesso che potrebbe essere trasformato. Questa situazione si verifica in circa 700 edifici, pari al 37% del totale considerato.

Analizzando le scuole secondarie di secondo grado in particolare, si riscontra un'alta saturazione in quasi la metà degli edifici presi in considerazione. Dei 57 casi analizzati, 27 presentano una saturazione alta e la metà di essi necessita di più di 2 aule per coprire il numero di classi, rappresentando una situazione critica.

3.3 | Densità di occupazione delle aule

Se la relazione tra aule e classi restituisce un'indicazione sulla saturazione dell'intero edificio, per analizzare la saturazione dei singoli ambienti è necessario introdurre un'analisi della saturazione in base alle superfici delle aule: la relazione tra la superficie delle aule e il numero di studenti ospitati fornisce informazioni sul tasso di utilizzo di ciascun ambiente. Questa analisi può essere utile per valutare la presenza di spazi potenzialmente disponibili per riorganizzare le attività svolte in ogni aula.

La suddivisione in tre gruppi di saturazione - aule superiori al numero di classi (bassa saturazione), aule pari al numero di classi (piena occupazione) e aule inferiori al numero di classi (alta saturazione) - viene ripresa in questo contesto. Per ciascuno dei tre gruppi, è stata calcolata la media della superficie dedicata a uno studente all'interno dell'aula.

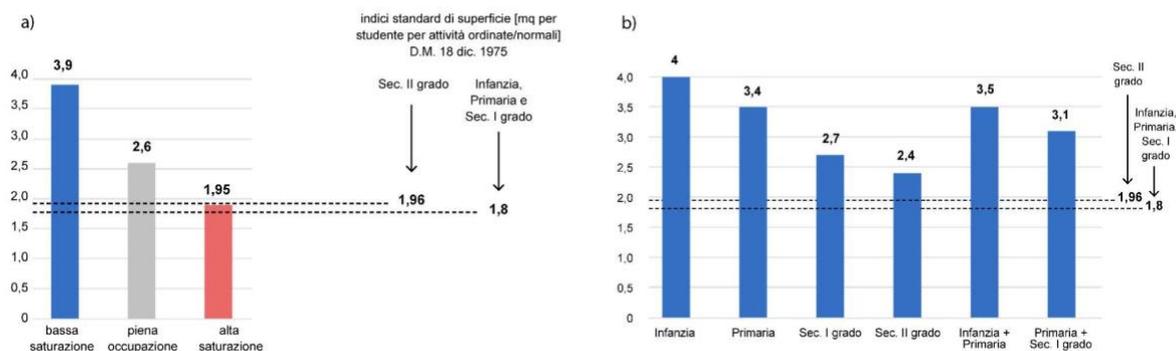


Figura 3 | a) Saturazione media delle superfici delle aule [mq per studente] rispetto ai tre gruppi (bassa saturazione - piena occupazione - alta saturazione) individuati nel paragrafo 3.2, in relazione ai minimi posti dalla normativa vigente. b) Superficie destinata ad attività didattiche normali [mq per studente] ripartita per grado scolastico ospitato nell'edificio e confronto con la normativa vigente. Elaborazione dati e grafici a cura del team *Re-school*.

Analizzando il campione complessivo degli edifici, si nota che per le aule ordinarie sono destinati in media 3,5 metri quadrati a studente, un valore molto superiore agli standard stabiliti dalla normativa vigente (tra 1,8 e 1,96 metri quadrati a studente per attività didattiche normali, a seconda del grado scolastico). Nelle situazioni di bassa saturazione (che rappresentano il 74% degli edifici), la media della superficie aula per studente si avvicina ai 4 metri quadrati.

Considerando la distribuzione per grado scolastico, è possibile fare un primo confronto con le prescrizioni della normativa nazionale che stabilisce gli standard di superficie (metri quadrati per studente per attività ordinarie/normali - D.M. 18 dicembre 1975). Si osserva che gli edifici che ospitano scuole dell'infanzia e scuole primarie hanno in media un numero di aule superiore al numero di classi e con superfici (da 3,4 a 4 metri quadrati per studente) molto superiori agli standard normativi (1,80 metri quadrati per studente).

D'altra parte, gli edifici che accolgono scuole secondarie di II grado presentano poche aule potenzialmente disponibili, ma con una superficie media per studente maggiore rispetto allo standard normativo (2,4 rispetto a 1,96 metri quadrati per studente).

Nonostante la maggiore disponibilità di spazio all'interno delle aule rispetto agli standard normativi (sia in generale che per ciascun grado scolastico), le dimensioni delle aule rappresentano un'opportunità potenziale per l'innovazione didattica.

Un'ulteriore analisi riguarda la distribuzione territoriale del rapporto tra la superficie delle aule e il numero di studenti su tutta la Regione. Se consideriamo tale distribuzione emerge che il 37% degli edifici scolastici

presenta una media di 4 metri quadrati per studente, ovvero oltre il doppio dello standard previsto dalla normativa. Inoltre, il 13% supera i 6 metri quadrati, ossia tre volte lo standard.

Tuttavia, questa disponibilità di spazio non è uniformemente distribuita sul territorio regionale, ma diventa sempre più accentuata man mano che ci si sposta dalle aree pianeggianti alle colline e alle montagne. In particolare, si nota che nelle zone montane è maggiore il numero di edifici con un basso indice di saturazione, con una media di 4,6 metri quadrati per studente.

Più della metà degli edifici nelle aree montane presenta una media di 4 metri quadrati per studente, mentre nelle pianure solo il 24% degli edifici raggiunge tale valore.

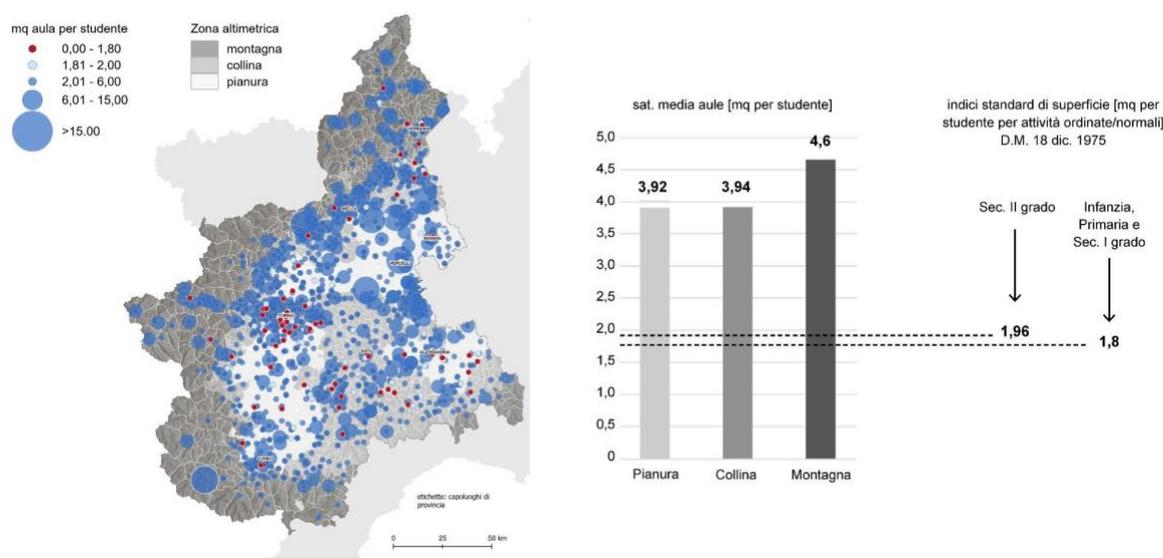


Figura 4 | Distribuzione territoriale delle superfici pro-capite delle aule [mq per studente] e ripartizione della superficie pro-capite media per zona altimetrica (pianura - collina - montagna). Elaborazione dati a cura del team *Re-school*. Elaborazione mappa a cura del team Geomatica del progetto *Re-school*.

4 | Discussione

L'esplorazione della saturazione degli edifici scolastici in Piemonte evidenzia come le aule costituiscano, in media, una risorsa di spazio significativa, soprattutto per le scuole del primo ciclo e con particolare rilevanza nei territori montani. Il declino demografico previsto nella Regione nei prossimi dieci anni (2020-2030) suggerisce che questa risorsa possa ampliarsi, soprattutto negli stessi territori montani e pedemontani del nord Piemonte.

Questi risultati contribuiscono ad una riflessione sul futuro del patrimonio edilizio scolastico, anche al di là di considerazioni sulla razionalizzazione dell'infrastruttura, e quindi sull'accorpamento di istituti con pochi studenti. Le evidenze mostrate offrono alcuni spunti di riflessione che possono contribuire al dibattito sulla rigenerazione del patrimonio scolastico, almeno secondo tre orizzonti.

Un primo orizzonte riguarda gli edifici con un numero maggiore di aule rispetto al numero di classi ospitate. In questi edifici, il 38% del patrimonio piemontese, esiste quindi una quota di spazi sottoutilizzati che costituisce un potenziale di trasformazione significativo, soprattutto nel quadro di azioni complessive di riorganizzazione degli spazi della scuola.

Un secondo orizzonte riguarda lo spazio aula. Anche a causa del declino demografico in Piemonte l'analisi rileva un numero elevato di aule che risultano sovradimensionate rispetto al numero di studenti ospitati, se comparate agli standard normativi. Questo surplus di spazio costituisce una risorsa particolarmente rilevante nell'ottica di adattamenti e trasformazioni degli ambienti-aula, sia per rispondere ad esigenze didattiche diverse, anche promuovendo forme di innovazione didattica, sia per consentire la modifica e la personalizzazione delle configurazioni degli arredi da parte della comunità scolastica (Weyland, Attia, 2015).

Un terzo orizzonte riguarda la distribuzione territoriale delle risorse di spazio. La maggiore probabilità di riscontrare situazioni di bassa saturazione negli edifici fuori dai centri abitati può essere considerata una risorsa significativa per ripensare alcuni nodi dell'infrastruttura pubblica. La disponibilità di spazio può in questo senso costituire un fattore chiave per attivare progetti di rigenerazione volti a valorizzare la vocazione

di questi edifici come presidi territoriali, *civic center* o *hub* di servizi, ospitando attività anche diverse da quelle didattiche e aperte alla comunità locale.

5 | Conclusioni

L'esplorazione condotta nel presente articolo evidenzia una serie di sfide e opportunità per l'infrastruttura scolastica in Piemonte e in Italia, in relazione al declino demografico che il Paese sta affrontando.

I risultati della ricerca permettono alcune considerazioni nel quadro delle prospettive di riuso e riadattamento degli edifici esistenti, valide anche al di fuori dei confini della regione piemontese.

Una prima considerazione riguarda l'oggetto di indagine: nell'ottica di sistematizzare la conoscenza sull'infrastruttura scolastica, la mappatura e la misurazione delle risorse di spazio negli edifici scolastici costituiscono un fattore chiave che possono supportare strategie di rigenerazione del patrimonio esistente.

Una seconda considerazione riguarda il metodo adottato in questa ricerca: il modello di indagine organizzato in tre step (proiezioni demografiche, analisi del rapporto classi-aule, analisi della densità di occupazione delle aule) è replicabile, dove i dati sulla popolazione delle scuole sono accessibili, per ogni ente locale (Comune o Regione) a scala nazionale.

Le possibilità di generalizzazione di questo tipo di analisi aprono ad una terza considerazione che riguarda l'accessibilità e la raccolta dati sull'infrastruttura scolastica e sulla sua utenza. In un contesto in cui la gestione dell'infrastruttura scolastica è ripartita tra diversi enti, l'analisi di database che descrivono il patrimonio esistente costituisce un tassello fondamentale per la costruzione di conoscenza condivisa, utile per l'istruzione di decisioni a livello tecnico e politico.

Attribuzioni

La concezione della ricerca, la stesura dell'articolo e l'elaborazione delle immagini (dove non indicato diversamente) sono frutto del lavoro collettivo degli autori. La paternità di questo articolo è da ritenersi tra loro equamente ripartita.

Riferimenti bibliografici

Barioglio C., Campobenedetto D. (a cura di, 2021), *Re-school. Ripensare la scuola, a partire dagli spazi*, Dipartimento di Architettura e Design, Politecnico di Torino, Torino.

Censis (2022), *56° Rapporto sulla situazione sociale del Paese 2022*, FrancoAngeli, Milano.

Fondazione Giovanni Agnelli (2020), *Rapporto sull'edilizia scolastica*, Laterza, Roma-Bari.

Pacchi C., Ranci C. (2021), "Politiche contro la segregazione scolastica: strumenti per un approccio territoriale" in Alessandro Coppola et al. (a cura di), *Ricomporre i divari: polemiche e progetti territoriali contro le disuguaglianze e per la transizione ecologica*, Il mulino, Bologna, p. 251-258.

Fianchini M. (2017), *Rinnovare la scuola dall'interno. Scenari e strategie di miglioramento per le infrastrutture scolastiche*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna (RN).

R&D Unit MC A - Mario Cucinella Architects (2021), *Spazio all'educazione. Linee guida per le scuole della Regione Emilia-Romagna*, Regione Emilia-Romagna - Assessorato alla Scuola.

Checchi P., Marcetti C., Meringolo P. (a cura di, 2010), *La scuola e la Città*, Fondazione Giovanni Michelucci-Edizioni Polistampa, Firenze.

Weyland B., Attia S. (2015), *Progettare scuole. Tra pedagogia e architettura*, Angelo Guerini, Milano.

Verso i Poli per l'Infanzia: il contributo conoscitivo e metodologico di una mappatura dei servizi 0-6 a Milano

Martina Bovo

Politecnico di Milano
DAStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani
martina.bovo@polimi.it

Cristina Renzoni

Politecnico di Milano
DAStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani
cristina.renzoni@polimi.it

Paola Savoldi

Politecnico di Milano
DAStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani
paola.savoldi@polimi.it

Abstract

Il contributo discute gli esiti della prima fase del progetto di ricerca “EQUI 0-6 - Equità e Qualità per l’infanzia. Orientamenti per realizzare il sistema integrato 0-6 anni”¹, finanziato con fondi Polisocial Awards 2021 del Politecnico di Milano. La prima fase della è stata dedicata a una mappatura a scala comunale dei servizi 0-6 nella città di Milano, con ha l’obiettivo di cogliere le geografie e i ruoli urbani - attuali e potenziali - dei servizi integrati. Attraverso un’analisi socio-demografica e la ricognizione della localizzazione e natura dell’offerta, sono state messe sotto osservazione tre dimensioni: la domanda potenziale, la composizione dell’offerta e l’articolazione delle unità educative comunali. Gli esiti della rappresentazione nello spazio urbano di queste variabili evidenzia il valore conoscitivo e metodologico del lavoro di mappatura e fanno emergere quanto sia rilevante collocare e rappresentare (anche) nello spazio l’assetto e la distribuzione dei servizi all’infanzia. Si tratta di un elemento conoscitivo in gran parte inedito per coloro che, entro l’amministrazione comunale, sono deputati a progettare contenuti, organizzazione e gestione. Emerge dunque il tema della governance dei servizi, delle opportunità e delle sfide legate alla forte prevalenza dell’offerta comunale in relazione ad altri enti gestori, tanto più in contesti metropolitani che si confrontano con numeri significativi. Metodologicamente, il lavoro si interroga su quali dimensioni analitiche mobilitare per supportare l’azione pubblica e, attraverso un progressivo passaggio di scala, propone alcuni criteri con cui individuare ambiti territoriali prioritari per la realizzazione di poli per l’Infanzia.

Parole chiave: planning, welfare, educational

1 | Introduzione

Nel 2015, la Legge 107/2015 e il successivo Decreto legislativo n. 65/2017 istituiscono il “sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni”, indirizzato e coordinato dal Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca. Il Decreto si ripropone di realizzare l’integrazione dei servizi 0-6 in due direzioni: verticale, dando continuità al percorso educativo, ed orizzontale, lavorando sulla dimensione territoriale e locale di questi servizi. Al centro di questa proposta vengono introdotti i Poli per l’Infanzia, che “accolgono, in un unico plesso o in edifici vicini, più strutture di educazione e di istruzione” e “si caratterizzano quali “laboratori permanenti di innovazione, ricerca, partecipazione e apertura al territorio”². Questa svolta normativa interviene entro un contesto nazionale in cui i servizi hanno carattere

¹EQUI 0-6 (marzo 2022 - giugno 2023) vede coinvolti i Dipartimenti di Architettura e Studi Urbani (Stefania Sabatinelli, coordinatrice del progetto; Marta Cordini, project manager; Martina Bovo, Cristiana Mattioli, Carolina Pacchi, Cristina Renzoni, Paola Savoldi, Luigi Bernardi), di Ingegneria Gestionale (Mara Soncin, Marta Cannistrà, Filippo Bolzoni, Elisa Cinelli) e di Design (Luisa Collina, Laura Galluzzo, Ambra Borin, Claudia Mastrantonio, Valentina Facoetti).

² Decreto legislativo 3 aprile 2017, n. 65, art. 3, comma 1.

molto eterogeneo e si attesta oggi in corrispondenza di un'interessante congiuntura di iniziative accompagnate da un'inedita disponibilità di risorse grazie al PNRR e al Child Guarantee³.

Questo contributo pone all'attenzione i risultati di un progetto di ricerca in corso denominato "EQUI 06 - Equità e Qualità per l'infanzia. Orientamenti per realizzare il sistema integrato 0-6 anni", finanziato nell'ambito del programma Polisocial Awards 2021 del Politecnico di Milano. Il progetto, a partire da uno sguardo ravvicinato sulla città di Milano, mira alla costruzione di elaborazioni che consentano di cogliere, a differenti scale, geografie e ruoli urbani (attuali e potenziali) dei servizi integrati. La ricerca si è sviluppata in tre momenti strettamente legati: una prima fase restituisce una mappatura tematica a grana fine dei servizi 0-6 sul territorio cittadino; una seconda, a una scala intermedia, sviluppa un'analisi qualitativa di un ambito territoriale più limitato; una terza sta realizzando una sperimentazione progettuale partecipativa su un servizio educativo specifico. Di seguito si renderà conto della prima fase di lavoro che, con uno sguardo territoriale sui servizi, si pone due obiettivi principali. Il primo riguarda la conoscenza e la mappatura dei caratteri dell'offerta dei servizi 0-6 in relazione alle condizioni materiali e organizzazione dello spazio urbano e ad alcune variabili sociodemografiche. Il secondo riguarda la costruzione di elementi adatti a selezionare situazioni e ambiti più circoscritti, oggetto delle fasi successive della ricerca. Perseguire questi obiettivi contribuisce a riconoscere alcune delle dimensioni analitiche da mobilitare per supportare l'azione pubblica, attraverso la messa a punto e la verifica di criteri, processi e operazioni possibili.

2 | Un panorama nazionale di servizi 0-6 ancora eterogeneo e il contesto milanese

Gli orientamenti del Decreto 65/2017 si innestano in un panorama nazionale che, diversamente da molti altri Paesi europei (Eurydice, 2019; Arlotti, Sabatinelli 2022), è ancora fortemente basato su un sistema duale, in cui i cicli 0-2 e 3-6 sono considerati separatamente a livello pedagogico, regolativo e organizzativo, con forti differenze regionali e locali (Da Riot et al. 2019). Attualmente l'organizzazione del ciclo 0-2 ha un carattere molto meno istituzionalizzato rispetto al ciclo 3-6, con titolarità eterogenee e una copertura molto limitata a livello nazionale: il 24,7% nel 2017-2018 (contro l'obiettivo europeo fissato al 33%), di cui solo la metà dei servizi è pubblicamente erogata o sovvenzionata (Istat 2020); le scuole di infanzia, invece, per tradizione, hanno una copertura che supera il 90% già dagli anni '90, rientrando già da tempo nel sistema scolastico statale. Il dato percentuale aggregato fa sintesi di situazioni molto diverse sul territorio, sia in termini di copertura sia di titolarità: fratture fra regioni, tra ambiti urbani centrali e periferici, differenze marcate anche entro ambiti locali circoscritti e apparentemente omogenei.

A fronte di questo quadro nazionale, il Comune di Milano rappresenta una situazione a sé stante, sia in termini di copertura per lo 0-2 (oltre il 40%) sia in termini di natura dell'offerta. Nella prospettiva del Decreto 65/2017, va sottolineato come da diversi anni il Comune di Milano ha inteso promuovere l'integrazione verticale dell'offerta educativa 0-6 che si riverbera nell'articolazione dei settori dell'amministrazione comunale: sia la responsabilità di governo dei servizi 0-2 anni, sia di quelli 3-5 anni⁴ afferiscono infatti all'Assessorato all'Istruzione e hanno una struttura gestionale condivisa, diversamente da molti altri enti locali in cui l'organizzazione e il coordinamento dei nidi è distinto da quello delle scuole d'infanzia e accorpato ai servizi sociali.

Un ulteriore fattore di integrazione risiede nell'organizzazione di nidi e scuole dell'infanzia comunali in 67 unità educative (UE); ognuna include da tre a cinque nidi e scuole d'infanzia sotto il coordinamento di un'unica figura responsabile. Le UE sono a loro volta raggruppate nei nove municipi, ognuno dei quali ha un coordinamento zonale che si interfaccia con il coordinamento pedagogico comunale. È interessante sottolineare che entro alcune UE, si contano 48 sedi in cui coesistono nidi e scuole per l'infanzia, o scuole per l'infanzia con sezioni primavera.

³ Il Sistema europeo di garanzia per i bambini vulnerabili (*European Child Guarantee*) è un'iniziativa della Commissione europea volta a promuovere pari opportunità e garantire l'accesso a servizi essenziali per i bambini e i ragazzi bisognosi (con meno di 18 anni e a rischio di povertà o esclusione sociale).

⁴ Diversamente dalla dicitura nazionale, il Comune di Milano distingue fra 0-2 anni e 3-5 anni.

3 | Il lavoro di mappatura di EQUI06

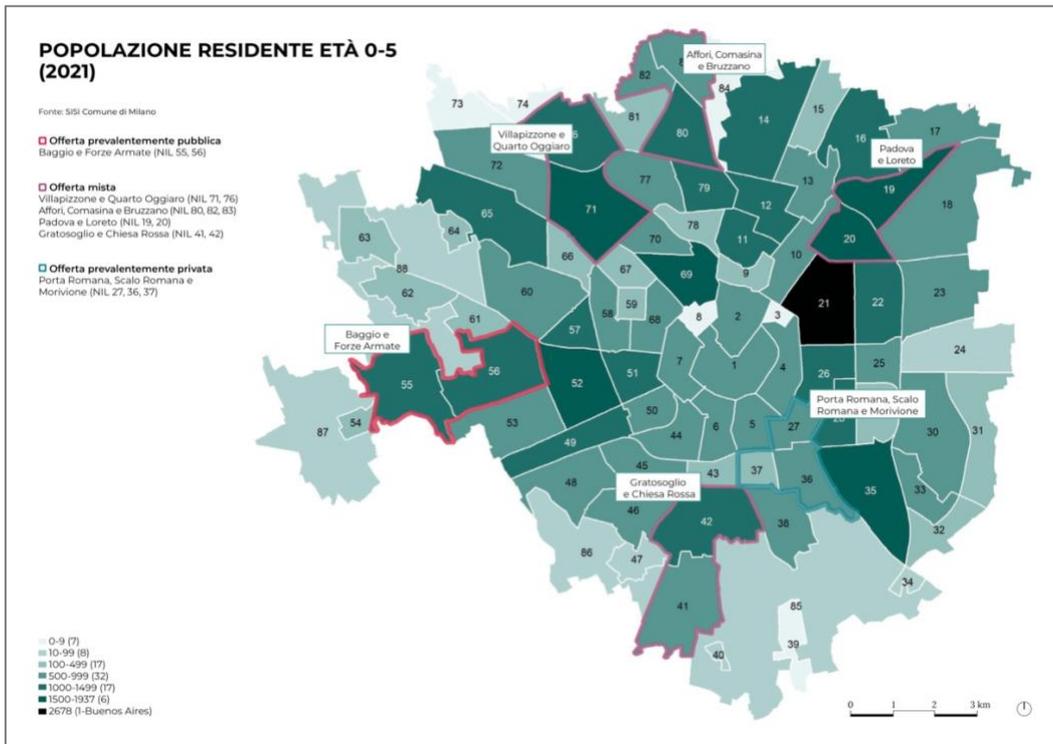


Figura 1 | Popolazione residente età 0-5 nella città di Milano e delle macro-aree di interesse; nella mappa i numeri riportati si riferiscono al numero di identificazione che corrisponde a ciascun Nucleo di Identità Locale, EQUI06, 2022. Fonte: elaborazione di Luigi Bernardi per il gruppo di ricerca.

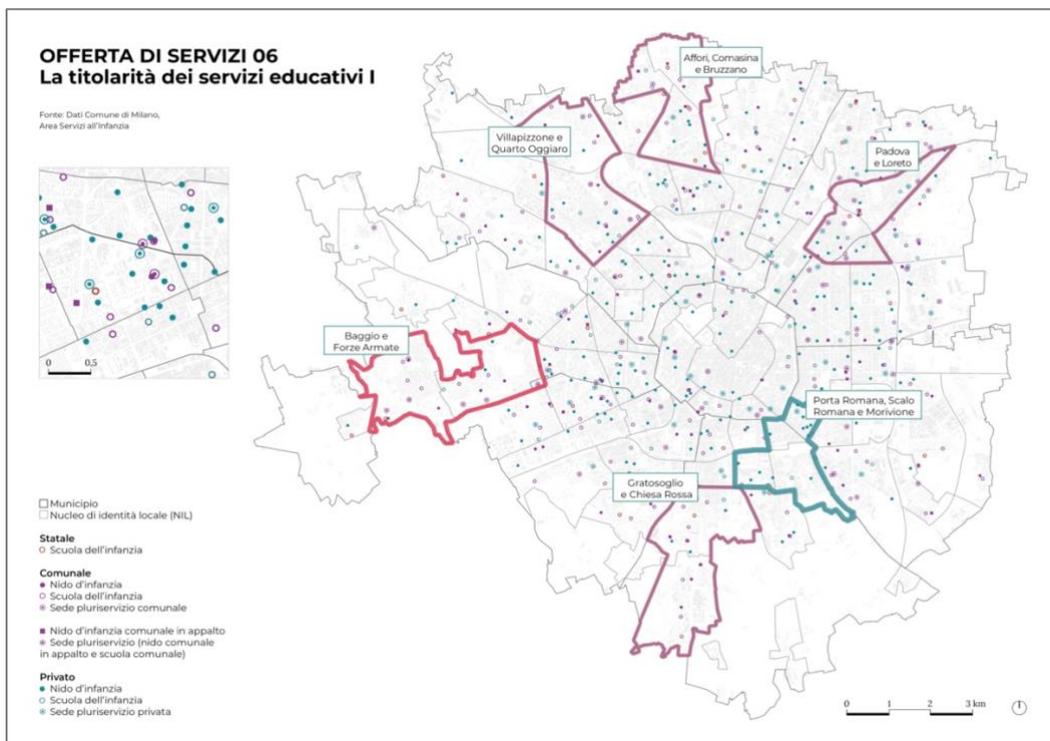


Figura 2 | Distribuzione e titolarità dei servizi educativi e delle macro-aree di interesse, EQUI06, 2022. Fonte: elaborazione di Carla Baldissera per il gruppo di ricerca.

3.1 | La scala comunale e l'individuazione di macroaree di interesse⁵

Il lavoro a scala comunale ha l'obiettivo di offrire una fotografia della relazione fra la domanda potenziale di servizi 0-6 e l'offerta sul territorio, definendo tre livelli di lettura: il tenore della domanda potenziale e le condizioni di fragilità sociodemografica; la composizione dell'offerta 0-6, in termini di localizzazione, titolarità e dimensionamento; la geografia e composizione delle unità educative.

Il primo livello di lettura si basa su dati sociodemografici ed economici, che restituiscono la distribuzione dell'intensità della domanda potenziale e le condizioni di fragilità, a partire da tre indicatori: la popolazione residente 0-5 in valori assoluti (*figura 1*), la composizione di un indice di "giovanilità"⁶ e un indice di "fragilità socio-demografica"⁷. Dalla loro lettura trasversale emergono alcune aree che presentano una domanda potenziale significativa, per ciascuno degli indici proposti; in particolare, questi sono alcuni settori che dai limiti del centro si estendono verso i confini municipali, a nord (NIL 80, 82, 83 e 71, 76), ad ovest (NIL 55, 56), a sud nell'area di Chiesa Rossa e Gratosoglio (NIL 41, 42) e poi quelli di Loreto e via Padova nella zona nord-est della città (NIL 19,20) (*figura 1*). Riguardo alla composizione dell'offerta, una prima mappatura ne descrive la localizzazione, in cui sono inclusi nidi⁸ e scuole dell'infanzia con diversa titolarità; sono anche indicate le sedi 'pluri-servizio', dove cioè già coesistono cicli diversi entro lo 0-6, che costituiscono interessanti punti di partenza in ottica di polo per l'infanzia e che già contano 48 sedi comunali e 42 private.

Una seconda mappatura evidenzia la titolarità dell'offerta; al di là di una generica organizzazione della città a cerchi concentrici con una prevalenza del privato in centro, alcune macro-aree, a parità di domanda potenziale, sono rappresentative di un'offerta prevalentemente pubblica, privata o marcatamente mista (*figura 2*). La distinzione rispetto alla titolarità dei servizi (statali, comunali e comunali in appalto, privati e privati convenzionati) permette di rilevare un'importante cifra dell'offerta milanese dei servizi 0-6: la presenza di una governance complessa e la prevalenza dei servizi comunali, anche a gestione diretta. Nello 0-3, quasi il 40% dei servizi (tot 371) sono comunali (in appalto o a gestione diretta), mentre nel 3-6 i servizi comunali rappresentano il 56% del totale dei 300 servizi, segue l'offerta privata e quella statale (che conta solo 27 servizi).

La composizione dell'offerta è descritta anche rispetto al dimensionamento dei servizi, non più distinguendo fra strutture di diversa titolarità, ma mostrando i posti, o gli iscritti⁹, che compongono l'offerta cittadina. Emerge come nello 0-3, a fronte di un inferiore di sedi, l'offerta comunale (comunale e comunale in appalto) sia leggermente superiore rispetto a quella privata (privata e privata in convenzione). Coerentemente, l'analisi rivela come i servizi comunali, numericamente inferiori, abbiamo in media una capienza maggiore, sopra i 42, a fronte di servizi privati più piccoli. L'offerta comunale è poi ampliata dai posti in convenzione che in media rappresentano il 56% dei posti totali dei nidi d'infanzia privati, e quasi l'80% dei posti totali dei nidi con minore capienza. Rispetto alla fascia 3-6, è interessante notare che quasi l'89% delle scuole dell'infanzia ha una dimensione piccola o media (meno di 160 posti/iscritti) e solo poco più dell'11% ha una dimensione grande e medio-grande (fra 161 e 300); queste ultime, per stragrande maggioranza comunali, sono maggiormente localizzate nelle aree centrali della città. Rispetto alla titolarità dell'offerta, per numero di posti/iscritti, si conferma la netta prevalenza comunale, che rappresenta il 68% dei posti/iscritti totali.

Un terzo livello di lettura riguarda la geografia e la composizione delle unità educative del Comune di Milano che permette di comprendere organizzazione, funzionamento e aggregazione dei servizi comunali 0-6 a gestione diretta. Da questa prospettiva, la mappatura propone una rappresentazione inedita: mai prima d'ora si era rappresentato il territorio su cui insistono i servizi di una medesima unità educativa. Certo, la

⁵ I dati socio-demografici sono stati, oltre ai dati censuari (aggiornati al 2011), i dati pubblici del SISI (Sistema Statistico Integrato del Comune di Milano), aggiornati all'anno scolastico 2018-2020 e disponibili su base territoriale di Nucleo di Identità Locale (NIL). I dati sulla composizione dell'offerta sono stati forniti dal Comune di Milano, partner di progetto, su base Openatedata.

⁶ Composizione dell'indice: dimensione media delle famiglie (2021), popolazione residente 0-5 in valori assoluti (2021), incidenza famiglie con figli minori (2020). L'indice è stato composto sommando i punteggi standardizzati delle variabili di base e calcolando poi il punteggio standard della somma. Quando i valori sono positivi, il NIL ha un indice al di sopra della media e più il valore è alto più sono alti i valori delle variabili di base; viceversa quando i valori sono negativi.

⁷ Composizione dell'indice: % residenti stranieri (2021), % famiglie in affitto (2011), % sovrappollamento (2011), % titolo di studio basso (2011), % anziani (over75) a rischio di isolamento (2021) L'indice è stato composto sommando i punteggi standardizzati delle variabili di base e calcolando poi il punteggio standard della somma. Quando i valori sono positivi, il NIL ha un indice al di sopra della media e più il valore è alto più sono alti i valori delle variabili di base; viceversa quando i valori sono negativi.

⁸ Fra i servizi 03 non sono considerati i centri di prima infanzia e nidi in famiglia. A Milano, i dati riportano 8 centri di prima infanzia privati e 4 comunali, e 18 nidi in famiglia privati.

⁹ L'indicazione sul dimensionamento dei servizi è disponibile in due forme: come numero di iscritti per le scuole d'infanzia private e statali, e come capienza per le scuole di infanzia comunali.

programmazione è avvenuta e avviene tenendo in conto anche i caratteri dei territori in cui le unità insistono, così come garantendo che nella medesima unità educativa siano presenti in numero opportunamente equilibrato servizi del ciclo 0-2 e 3-5 anni. Tuttavia, restituire su mappa le diverse unità educative pone le condizioni per scorgere e mettere a tema dimensioni ulteriori relative alla relazione tra spazi educativi e città, talvolta a grana più fine: ad esempio si vede (e si misura) la distanza tra un servizio e l'altro (le UE insistono su aree la cui estensione varia da 1 a 4 kmq); il carattere dello spazio lungo il quale è possibile spostarsi tra l'uno e l'altro (pedonale, ciclabile, carrabile); la disponibilità e il carattere di spazi pubblici, inclusi giardini e aree verdi, il cui ruolo potrebbe essere ripensato in relazione all'uso degli spazi dei servizi (in ingresso, in uscita); la prossimità di spazi e servizi che possano essere progettati in sinergia con i servizi educativi (la presenza di una biblioteca, di uno spazio di gioco, di una infrastruttura sportiva) (Renzoni, Savoldi 2019; Luisi, Renzoni 2020; Savoldi, Rotondo 2021).

A scala comunale, la sovrapposizione delle tre mappature permette quindi di individuare alcune macro-aree significative (*figure 1, 2*), che da un lato condividono una domanda potenziale elevata e condizioni relativamente critiche in termini di fragilità socio-demografica; dall'altro restituiscono un buon grado di varietà, in termini di localizzazione, contesto territoriale e varietà dell'offerta, tali da rappresentare un insieme di situazioni-tipo, anche nella prospettiva di prefigurare alcuni orientamenti possibili.

3.2 | Lo sguardo ravvicinato su sei ambiti territoriali

La successiva mossa della mappatura ha riguardato la definizione e l'analisi ravvicinata di sei ambiti territoriali più ristretti, con l'obiettivo di mettere a fuoco la relazione che intercorre tra i servizi per l'infanzia e il contesto entro cui operano. Quanto ravvicinato ha senso che sia lo sguardo intorno ai servizi? Abbiamo accostato all'estensione dell'unità educativa una dimensione più ravvicinata, spostando il punto di osservazione *dello* spazio urbano delle UE a quello degli utenti delle UE *nello* spazio urbano, considerando un quadrante di 1,5 km x 1,5 km.

A partire quindi dalle macroaree significative evidenziate dalla mappatura a scala comunale, sono stati individuati i sei diversi quadranti di osservazione ravvicinata, che comprendono i servizi di una o più unità educative. In primo luogo, il criterio scelto è stato prediligere l'eterogeneità dei servizi: nell'ottica del sistema integrato 0-6, come descritto dal decreto 65 del 2017, l'integrazione non è da intendersi solo in senso verticale ma anche orizzontale, fra i servizi di diversa natura che compongono l'offerta, siano essi pubblici o privati¹⁰. In secondo luogo, si è scelto di considerare le caratteristiche del territorio su cui i servizi insistono: la presenza di aree verdi e altre attrezzature pubbliche, di connessioni pedonali o ciclabili, di ostacoli fisici come assi stradali o vie ferroviarie. Questa scala più ravvicinata, infatti, consente di esplorare il ruolo dello spazio urbano nel supportare o meno la costruzione di relazioni orizzontali fra i servizi 0-6 (*figura 3*).

¹⁰ La normativa sul sistema integrato prevede infatti l'istituzione di coordinamenti pedagogici territoriali, in cui devono essere inclusi tutti i soggetti che costituiscono l'offerta dei servizi 0-6, privati e pubblici.

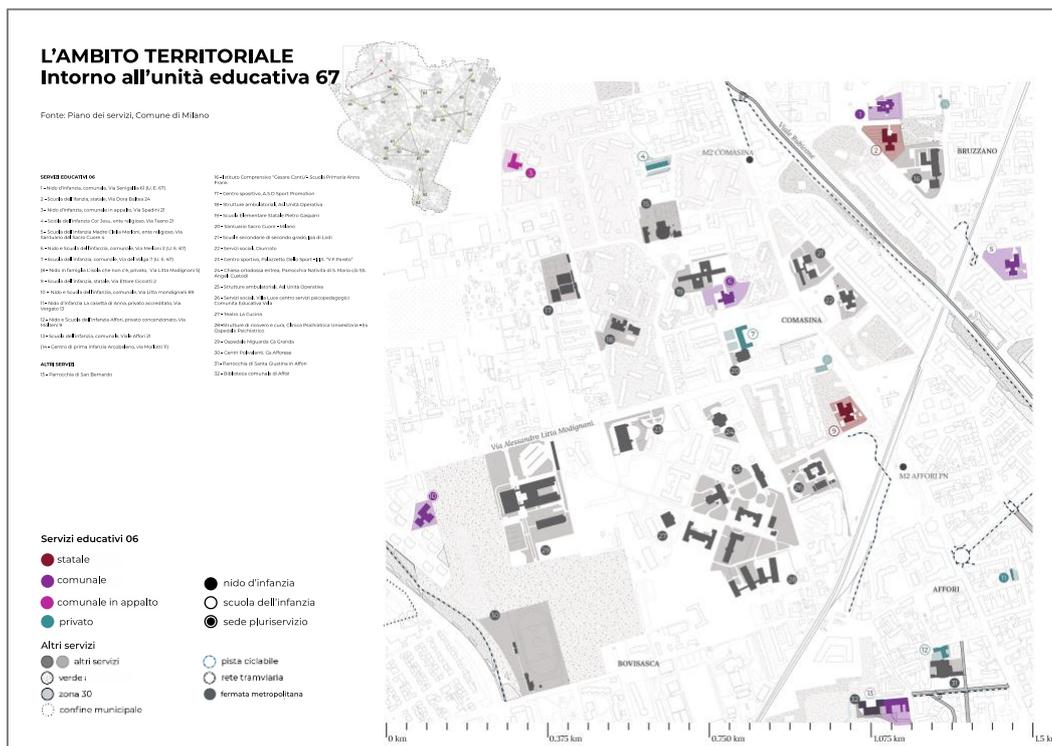


Figura 3 | Esempio di analisi dell'ambito territoriale di Comasina e Bruzzano, EQUI06 2022.
Fonte: elaborazione di Lorenzo Todisco e Martina Zanichelli per il gruppo di ricerca.

4 | Discussione e riflessioni conclusive

Se molti concordano nel riconoscere il valore e la rilevanza degli indirizzi introdotti dalla normativa sul sistema integrato 0-6, è pur vero che occorre testarne le declinazioni possibili, una sfida tanto concreta quanto necessaria alla loro realizzazione. Il lavoro di mappatura dei servizi 0-6, entro il territorio del comune di Milano, muove da questi presupposti e delinea una traiettoria possibile, di metodo e di merito, per supportare la programmazione e organizzazione dei servizi della città attraverso un approccio fortemente territorializzato. La dimensione territoriale, intesa come attenzione ai caratteri dello spazio (urbano, di prossimità, dei servizi) non è, in questa prospettiva, una variabile distinta che si somma alle altre, ma è trasversale e fortemente integrata, tanto alla dimensione analitica quanto a quella progettuale.

La mappatura fa emergere alcune peculiarità della città di Milano, rispetto a contesti simili per copertura ad altre città del Nord Italia. Le mappature sulla consistenza dei servizi educativi evidenziano una governance complessa, in cui si distingue la presenza del gestore comunale, anche con una forte gestione diretta e questo rappresenta certamente una cifra del contesto milanese, rispetto all'hinterland e alla situazione nazionale in genere. Queste considerazioni rappresentano interessanti stimoli rispetto alla realizzazione dei poli per l'infanzia come luoghi di integrazione verticale, fra cicli, ma anche orizzontale, fra servizi di diversa titolarità e con il territorio. Rispetto a quest'ultimo aspetto, Milano si caratterizza anche per la presenza delle unità educative che, come visto, rappresentano un importante punto di partenza in ottica di polo, ma aprono anche un ampio spazio di riflessione rispetto alla rilevanza della dimensione territoriale. Gli affondi proposti danno una fotografia della varietà di territori che le unità educative, singolarmente o in sovrapposizione, coprono. Metodologicamente, la ricognizione a differenti scale (comunale, di macroarea e d'ambito di funzionamento della UE) costituisca uno strumento imprescindibile per orientare l'azione pubblica e più in particolare, per definire possibili ambiti prioritari di intervento per avviare alcune sperimentazioni (una delle quali ha luogo proprio attraverso il progetto EQUI06) e la realizzazione di Poli per l'infanzia.

Nel percorso della ricerca EQUI06, così come nella sua prima fase di ricerca, emergono alcune questioni che interrogano apertamente la dimensione territoriale dei servizi educativi. Il Decreto sul sistema integrato la introduce come ingrediente centrale, in particolare nella formulazione dei poli, sollecitando così una riflessione su una sua più concreta definizione e sulle competenze che sono chiamate in gioco. La mappatura, in questo senso, apre ad alcune riflessioni: quale estensione e rilevanza territoriale considerare nella

progettazione dei servizi integrati per l'infanzia, di cui la mappatura delle unità educative milanesi ha permesso di testare il ruolo della dimensione territoriale e della geografia localizzativa? E poi, come trattare lo spazio "fra i servizi", quali servizi "altri" è opportuno rilevare e mettere in relazione e come tenere in conto le caratteristiche del contesto territoriale entro cui lo spazio educativo opera? Si tratta di questioni che contribuiscono alla definizione del Polo per l'infanzia e della dimensione territoriale entro la quale progettarlo, ma che invitano anche a riflettere apertamente sul ruolo che l'urbanistica, come disciplina di ricerca ma anche come campo di azione territoriale, può avere nel ripensare un'offerta educativa qualificata per la prima infanzia che si costruisca sul dialogo tra scuola e città.

Riferimenti bibliografici

- Arlotti M., Sabatinelli S. (2022) "Care as multi-scalar policy: ECEC and LTC services across Europe", in Kazepov Y., Barberis E., Cucca R., Mocca E., eds., *Handbook on Urban Social Policies. International Perspectives on Multilevel Governance and Local Welfare*, Edward Elgar Publishing, pp. 117 – 133.
- Da Riot B., Sabatinelli S., Arlotti M. (2019) "Explaining subnational variations in early childhood education and care. A fuzzy-set analysis of the Italian case", in *Social Policy & Administration*, 53:7, pp. 1136 – 1156.
- Eurydice (2019) *Key data on early childhood education and care in Europe 2019*.
- Istat (2020) *Nidi e servizi educativi per l'infanzia. Stato dell'arte, criticità e sviluppi del sistema educativo integrato 0-6*, https://www.istat.it/it/files/2020/06/report-infanzia_def.pdf
- Luisi D., Renzoni C. (2020) "Scuola", in Cersosimo D., Donzelli C., a cura di, *Manifesto per riabitare l'Italia*, Donzelli, Roma, pp. 213-217.
- Renzoni C., Savoldi P. (2019) "Scuole: spazi di transizione e di apprendimento", in *Urbanistica*, n. 163, pp. 140-148.
- Savoldi P., Rotondo F. (2021), "Scuole e politiche urbane. Uno spazio da disegnare", in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 132, pp. 172-196.

I divari territoriali attraverso l'infrastruttura educativa del Paese. Verso un atlante operativo per l'Italia di Mezzo

Ettore Donadoni

Politecnico di Milano

DAStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

ettore.donadoni@polimi.it

Cristiana Mattioli

Politecnico di Milano

DAStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

cristiana.mattioli@polimi.it

Cristina Renzoni

Politecnico di Milano

DAStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

cristina.renzoni@polimi.it

Abstract

Negli ultimi decenni abbiamo assistito nel dibattito nazionale all'emergere di due narrazioni territoriali forti. Da un lato, riscontriamo un'attenzione particolare agli ambiti metropolitani. Dall'altro, le politiche nazionali di sviluppo e coesione territoriale hanno eletto a oggetto privilegiato il contrasto alla marginalizzazione delle aree interne. Restano escluse da questo panorama porzioni rilevanti di territorio (pari a poco meno della metà della superficie nazionale in cui è insediata poco più della metà della popolazione): l'Italia di Mezzo.

In questa Italia si colloca una percentuale consistente delle scuole del I ciclo di istruzione (3-13 anni), secondo forme di polarizzazione e marginalizzazione territoriale che emergono con maggiore forza se si estende l'osservazione anche alle scuole del II ciclo di istruzione (14-18 anni).

Il paper presenta una serie di cartografie originali e dataset che forniranno prove della necessità di considerare l'istruzione come una politica territoriale, rappresentando il sistema scolastico italiano come una risorsa cruciale per la coesione e l'inclusione sociale in diversi contesti territoriali. L'attenzione si concentrerà, in particolare, sulla distribuzione e organizzazione dell'infrastruttura scolastica. Le mappe presentate costituiscono un atlante operativo che consente una discussione più approfondita e situata sul ruolo della scuola come baricentro civico e sociale di una vasta infrastruttura educativa territoriale. Esso, inoltre, può supportare i processi decisionali per contrastare le disuguaglianze territoriali nelle aree più marginali, a partire dalle scuole.

Questa proposta si inserisce nell'ambito del progetto di Ricerca GRINS – Growing Resilient, INclusive and Sustainable (spoke 7 – territorial sustainability), finanziato dal programma NEXT Generation EU e finalizzato a una crescita resiliente, inclusiva e sostenibile. Il gruppo di ricerca del DAStU - Politecnico di Milano, coordinato da Arturo Lanzani, è coinvolto nell'identificare questioni, sfide e scenari per la transizione ecologica dell'Italia di mezzo in un'ottica di equità territoriale e sostenibilità ambientale.

Parole chiave: welfare, cartography, public policies

1 | I territori dell'Italia di Mezzo

L'Italia di mezzo è una parte consistente del Paese, territorio terzo e composito che non è riconducibile alle città metropolitane e alle aree interne, alludendo, in senso ampio, non solo alle città medie, ma anche e soprattutto ai territori policentrici, a urbanizzazione diffusa e ai territori urbano-rurali. (Lanzani Curci 2018; Lanzani et al. 2021; Kercuku et al. 2023). Da un punto di vista sociodemografico, la “medianità” di questa porzione di territorio si ritrova anche in relazione ad alcuni indicatori, quali per esempio il de-giovanimento, più accentuato rispetto alle aree metropolitane, ma meno marcato rispetto alle aree interne, o la presenza di famiglie monoparentali con figli piccoli. Emergono, comunque, geografie molto differenziate e la presenza di divari socio-territoriali tra Nord e Sud Italia. I fenomeni di polarizzazione sociale sembrano, tuttavia, più attenuati rispetto alle aree centrali, come evidenzia la distribuzione nazionale di alcuni indicatori di disuguaglianza ed equità sociale (Ghigi, Naldini 2022; Coppola et al. 2021).

Gli esiti preliminari della ricerca qui brevemente restituita si inseriscono nell'ambito del progetto di Ricerca GRINS – Growing Resilient, INclusive and Sustainable (spoke 7 – territorial sustainability), finanziato dal programma NEXT Generation EU e finalizzato a una crescita resiliente, inclusiva e sostenibile. Il gruppo di ricerca del DASTU - Politecnico di Milano¹ è impegnato nel riconoscimento e nella rappresentazione delle diverse strutture territoriali del Paese, interpretando le loro recenti dinamiche evolutive. Il taglio interpretativo che caratterizza il lavoro risiede in un punto angolato di osservazione dei territori dell'Italia di mezzo, attraverso un'attenzione prevalente alle “infrastrutture del quotidiano” (Collettivo per l'Economia Fondamentale 2019), ovvero quell'insieme di servizi e attrezzature educative, culturali, sanitarie, agro-ambientali e della mobilità di base che definiscono livelli di qualità dell'abitare importanti e non sempre al centro delle letture sui divari territoriali, specialmente in questi contesti.

Se osserviamo l'Italia di Mezzo a partire dalla riorganizzazione del capitale delle infrastrutture quotidiane e di welfare in questi territori ci rendiamo conto che i modelli esistenti sono stati pensati in gran parte per gli ambiti metropolitani, con qualche eccezione per le aree interne.

I territori dell'Italia di mezzo negli ultimi trent'anni hanno sofferto un progressivo processo di polarizzazione del sistema dei servizi sociali, sanitari, scolastici. Entro questa cornice, il paper si concentra sull'infrastruttura educativa del Paese, mettendo al lavoro categorie interpretative e metodi di ricerca messi a punto anche entro altri contesti di lavoro (Chipa et al. 2022; Renzoni, Donadoni 2022) ed esplorando il concetto di paesaggi educativi (Pacchi 2021; Coelen et al. 2019)

2 | La scuola nell'Italia di mezzo: caratteristiche, condizioni, situazioni

Le scuole rappresentano un'infrastruttura diffusa che punteggia i territori italiani in modo pervasivo, pur mostrando una pluralità di condizioni spaziali e specificità locali. Per quanto riguarda il rapporto tra le scuole e l'ambiente circostante, nei contesti dell'Italia di mezzo si pongono diverse questioni di prossimità, strettamente legate, tra l'altro, alle dimensioni della scuola, all'accessibilità, all'offerta formativa e all'identificazione di una comunità educativa allargata. La comprensione di queste specifiche condizioni territoriali è, dunque, fondamentale per guidare processi decisionali pubblici integrati orientati al contrasto delle disuguaglianze socio-spaziali.

Pur essendo capillarmente diffuse sul territorio nazionale, le scuole presentano una distribuzione molto diversificata ed eterogenea, che principalmente ricalca le forme variegata dell'urbanizzazione del Paese. Dalla mappa (fig. x) risultano evidenti la concentrazione delle aree metropolitane e la dilatazione delle aree interne, nonché la distribuzione diffusa del sistema policentrico e a bassa densità delle aree di pianura e la continuità dei sistemi insediativi costieri. Emergono differenziazioni e specificità regionali, che suggeriscono la necessità di confrontare il dato quantitativo e spazializzato sulla distribuzione delle scuole con una serie di altre informazioni sulle condizioni geomorfologiche, sulle caratteristiche dimensionali dei Comuni, sulle politiche regionali dell'istruzione. A riguardo è importante sottolineare che, non considerando le città medie e i maggiori centri urbani, l'Italia di mezzo è in gran parte formata da piccoli Comuni, sotto i 10.000 abitanti, a testimoniare la frammentazione amministrativa del territorio italiano, meno marcata in alcune Regioni, come la Puglia.

La costruzione di un atlante nasce così dal riconoscere l'importanza della cognizione dello stato dell'infrastruttura scolastica nell'Italia di mezzo, per proseguire verso un censimento che contempli patrimoni edilizi e spazi di pertinenza, reti istituzionali, forme dell'accessibilità, usi e soggetti coinvolti, alle diverse scale.

A fronte delle criticità dovute alla carenza e/o scarsa integrazione dei dati a disposizione sull'infrastruttura scolastica italiana, è stata necessaria un'attività preparatoria che ha consistito nella costruzione di un inedito *database* geocodificato a scala nazionale delle scuole statali dell'infanzia, primarie, secondarie di primo e secondo grado. Tale attività è stata condotta attraverso un'operazione di *geocoding* basata sui database pubblici del Ministero dell'Istruzione (AS 2021/2022). A partire da questi dati abbiamo proceduto in due direzioni prevalenti, indagando quante sono, quando sono state costruite e dove sono localizzate le scuole dell'Italia di mezzo. Questa operazione lascia emergere geografie inedite del Paese che proviamo a restituire brevemente nei paragrafi seguenti: il primo dedicato a età e localizzazione del patrimonio edilizio scolastico (3. patrimoni); il secondo dedicato alla distribuzione dell'offerta educativa nei territori (4. assenze).

¹ Il gruppo di ricerca DASTU è composto da Arturo Lanzani (coordinatore WP3), Simonetta Armondi, Paolo Beria, Sara Caramaschi, Francesco Curci, Ettore Donadoni, Andrea Gritti, Antonio Longo, Cristiana Mattioli, Chiara Nifosi, Cristina Renzoni, Marco Voltini. Il presente paper restituisce i primi esiti di lavoro del sottogruppo scuole

3 | I divari territoriali dei paesaggi educativi dell'Italia di mezzo: patrimoni

Un primo aspetto da considerare per meglio caratterizzare il patrimonio scolastico dell'Italia di mezzo riguarda l'epoca di costruzione. Ci troviamo, infatti, di fronte a un'infrastruttura costruita nel lungo periodo, che ha progressivamente attrezzato i territori (Fondazione Agnelli 2019; Mattioli, Renzoni, Savoldi 2021), procedendo in modo non lineare dai centri alle aree più marginali, con grandi divari tra regioni e macro-partizioni nazionali e che, in anni più recenti, ha spesso rafforzato (o seguito) le forme insediative dei diversi territori [fig. 1]. La costruzione di nuova edilizia scolastica ha fortemente caratterizzato i processi di urbanizzazione del Novecento e le scelte urbanistiche e architettoniche legate alle scuole hanno avuto un impatto rilevante sull'organizzazione del territorio italiano: le scuole hanno accompagnato e in parte supportato i processi di dispersione insediativa delle aree rurali o di espansione delle aree metropolitane; hanno contribuito a formare aree periferiche e nuovi settori urbani; hanno giocato un ruolo nel definire i confini dell'urbanizzato delle città di medie dimensioni e la configurazione di interventi all'interno delle aree centrali storiche (Renzoni 2021). Sebbene in anni recenti sia stato molto rafforzato lo stato conoscitivo del patrimonio scolastico nazionale, appare importante radicare nei contesti locali alcune ipotesi interpretative sulla produzione di tale patrimonio e sulle sue specificità territoriali, facendo diventare le scuole, in quanto elementi centrali delle infrastrutture del quotidiano, parte integrante delle narrazioni che restituiscono la costruzione delle città e dei territori nel più ampio processo di modernizzazione del Paese (Collettivo per l'economia fondamentale 2019; Laboratorio Standard 2021).

A partire da studi precedenti e da alcuni momenti significativi rispetto alle politiche scolastiche del nostro Paese (Galfrè 2017), come l'estensione dell'istruzione elementare (1904; 1911), l'istituzione della scuola media unica (1962), della scuola dell'infanzia statale (1968), della definizione dei distretti scolastici (1973-74), ma anche da alcune caratteristiche intrinseche delle forme di rilevazione del dato, si è scelto di considerare 7 macro-soglie storiche, ognuna di 20 anni, che ci consentono di restituire alcune stagioni prevalenti della produzione dell'edilizia scolastica sul territorio nazionale: a) < 1900 che comprende non solo le scuole realizzate in seguito all'unificazione, ma anche tutti quegli edifici rifunzionalizzati – prevalentemente nei tessuti dei centri storici – per ospitare un'istituzione scolastica; b) gli anni 1900-1920 che hanno al centro l'età giolittiana e alcune riforme significative di estensione dell'istruzione elementare e di impegno dello Stato nella gestione e organizzazione delle scuole nei Comuni non capoluoghi; c) 1920-1940 che comprende le realizzazioni del ventennio fascista; d) 1940-1960, periodo della ricostruzione che prelude agli anni del boom economico; e) 1960-1980, la prima grande stagione dell'attrezzamento; f) 1980-2000, la seconda stagione di “consolidamento e recupero” soprattutto nei confronti di contesti territoriali e regionali con uno sviluppo tardivo; g) 2000-2023 l'ultimo ventennio. Le carte e i dati rivelano geografie di grande interesse, sia rispetto alla localizzazione delle scuole nei confronti delle forme dell'urbanizzato e della sua evoluzione, sia rispetto alle differenze interne al Paese, mettendo in evidenza le stagioni di costruzione delle infrastrutture educative nei differenti contesti dell'Italia di mezzo. Ad esempio, è evidente come le politiche anti-urbane fasciste diffondano le scuole fuori dai maggiori centri abitati, arrivando anche nelle località e nelle frazioni, e comincino a colmare un forte divario tra regioni del Nord e del Sud (Gabrielli, Montino 2009; Palazzoli 1974). Con i decenni successivi (1940-1980) tutto il territorio risulta attrezzato, anche nei casi delle urbanizzazioni diffuse e lineari, mentre i decenni più recenti mostrano processi di rafforzamento dell'urbanizzato, con una maggiore attenzione verso le periferie urbane negli ultimi anni (Laboratorio Standard 2021). Rispetto a questa distribuzione, quali sono le epoche di costruzione prevalenti nei Comuni dell'Italia di mezzo? Benché le situazioni varino molto tra Nord e Sud e da regione a regione, emerge la rilevanza delle nuove edificazioni nel ventennio fascista e un picco significativo nei decenni che vanno dagli anni Sessanta agli anni Novanta, con alcune specificità.

Se articoliamo poi il quadro considerando i differenti contesti oppure i diversi gradi di istruzione, possiamo aggiungere ulteriori elementi di analisi. Il primo, relativo ai differenti contesti: la localizzazione in Comuni capoluogo, cinture metropolitane, città medie tradizionali, poli minori, ecc. consente di riconoscere i luoghi prevalenti di distribuzione dell'offerta formativa nell'Italia di mezzo, dando uno spessore diacronico alle relazioni tra patrimonio scolastico, politiche scolastiche e costruzione dei territori. L'epoca di costruzione delle scuole è un dato importante, non solo perché ci racconta e mostra le stagioni dell'attrezzamento e ci dà qualche indicazione sulla tipologia edilizia e costruttiva degli edifici (Fondazione Agnelli 2019), ma anche perché ci fa intuire quali sono le diverse problematiche di manutenzione e adeguamento che le amministrazioni si trovano ad affrontare rispetto al patrimonio scolastico. Da questo punto di vista, è bene sottolineare come i canali di finanziamento siano numerosi, seppur perlopiù riservati all'adeguamento sismico e all'efficientamento energetico.

Il secondo elemento di analisi è relativo ai gradi di istruzione: per esempio, si evidenzia la costruzione del patrimonio edilizio conseguente alla riforma della scuola media, oppure all'ingente costruzione, soprattutto nei contesti dei poli urbani, delle scuole dell'infanzia statali post-1968. Per quanto riguarda l'istruzione secondaria di secondo grado, invece, gli edifici sono perlopiù realizzati in epoca recente (dal 1970). Prima gli istituti si localizzano nelle aree centrali dei centri urbani capoluogo, spesso in edifici storici. In rari casi, qualche scuola tecnico-professionale è presente in territori dalla forte vocazione e specializzazione produttiva. Successivamente, specie a partire dagli anni Settanta e Ottanta, vengono attivate succursali nei territori di cintura, per alleggerire le città e avvicinare l'istruzione superiore alla popolazione.

Una precisazione: mappe e dati messi al lavoro restituiscono il patrimonio edilizio attivo all'oggi come punto di erogazione del servizio scolastico sui territori. Manca, cioè, in questa lettura quella parte di edilizia scolastica edificata nelle differenti soglie temporali sopra indicate che oggi non è più attiva (scuole dismesse, plessi chiusi, patrimonio alienato, demolizioni, ecc.). Si tratta certamente di un dato significativo, se opportunamente correlato con le questioni fino a qui sollevate; accanto a queste carte che ci mostrano l'incremento nel tempo delle attrezzature scolastiche sarebbe particolarmente utile, specie per le aree dell'Italia di mezzo, avere un'analogia lettura di ciò che viene dismesso e svuotato per capire come le politiche di riorganizzazione e centralizzazione della scuola abbiano impattato sui territori indagati. Una lettura non solo che consentirebbe di cogliere quali territori sono stati oggetto di fenomeni di contrazione e accorpamento del patrimonio edilizio scolastico e – in parte – dell'offerta educativa –, ma anche per avere contezza del patrimonio scolastico ancora pubblico e inutilizzato. Attualmente questi dati diacronici non sono disponibili alla scala nazionale, ma la ricerca cercherà di indagare la questione in alcune realtà regionali, dialogando con gli Uffici Scolastici Territoriali. La crescita e la riduzione del patrimonio edilizio scolastico andrebbero poi rapportate ai processi demografici per valutarne coerenza e allineamento.

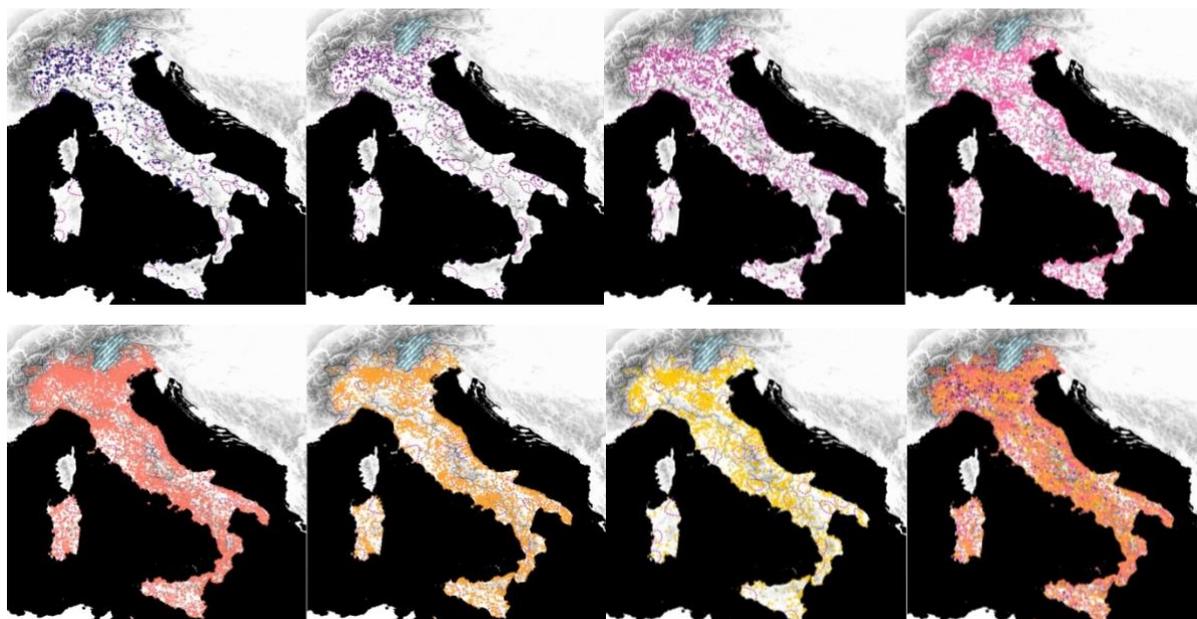


Figura 1 | Mosaico delle scuole per soglia temporale. Nelle mappe sono rappresentate le nuove scuole realizzate nel periodo di riferimento. Da sinistra, sopra: prima del 1900, dal 1900 al 1919, dal 1920 al 1939, dal 1940 al 1959; sotto: dal 1960 al 1979, dal 1980 al 2000, dal 2000 a oggi, tutte le soglie. Elaborazioni: Ettore Donadoni, sottogruppo di ricerca Infrastrutture Educative – DASTU, GRINS.

4 | I divari territoriali dei paesaggi educativi dell'Italia di mezzo: assenze

Una seconda direzione di indagine sulla distribuzione delle scuole nel territorio nazionale e più specificamente nei territori dell'Italia di mezzo riguarda la presenza, assenza e numerosità di punti di erogazione del servizio scolastico attraverso mappature condotte prevalentemente su base comunale. Sono state elaborate differenti mappe: relativamente all'intera offerta scolastica pubblica del I e del II ciclo di istruzione (3-13 anni; 14-18 anni) e suddivise per ordini e gradi di scuole, che consentono di osservare capillarità e polarizzazione dell'offerta educativa italiana. In termini generali, le mappe consentono di argomentare quanto la distribuzione delle scuole primarie (6-10) riesca in modo significativo a mostrare la condizione della capillarità e della prossimità; mentre gli ordini di scuola secondaria (parzialmente di I grado

10-13 e in termini più significativi di II grado 14-18), invece, consentono di osservare forme progressive di polarizzazione territoriale.

Sebbene una lettura quantitativa su base comunale di questo tipo necessiti di essere incrociata con una pluralità di questioni (estensione del Comune, popolazione, densità dell'urbanizzato, dinamiche demografiche, condizioni socioeconomiche e condizioni territoriali), le mappe lasciano emergere i tratti significativi della geografia e dei funzionamenti dell'infrastruttura scolastica nazionale. Sono state individuate quattro soglie, per singolo Comune: a) 0 scuole, Comuni privi di qualsiasi punto di erogazione del servizio scolastico, in rosa; b) da 1 a 3 scuole, di qualsiasi ordine e grado, in grigio chiaro; c) da 4 a 9 scuole, in grigio scuro; d) oltre 10 scuole, in nero. La mappa complessiva lascia emergere alcune ulteriori specificità regionali. Nella prima soglia (a) emergono i contesti delle Regioni Piemonte e Lombardia, in cui l'incidenza di piccoli e medio-piccoli Comuni è molto alta; oppure i contesti appenninici tra Abruzzo, Molise e Lazio; la presenza (b) di un numero di scuole per Comune comprese tra 1 e 3 principalmente in alcune Regioni: Piemonte, Liguria, Lombardia e Sardegna, nonché nelle aree della dorsale appenninica del Centro-sud. Nella terza soglia (c) si evidenzia la preponderanza dei territori della Terza Italia (Centro e Nord-est, quali Emilia-Romagna, Veneto, Toscana, Marche collinari) e la Sicilia. Nella quarta soglia (d) emergono la dorsale medio-Adriatica, le Regioni Umbria, Lazio e Puglia.

Se si considerano le assenze, emergono, per tutti gli ordini e gradi di istruzione, sebbene con differenti livelli di polarizzazione (crescenti con l'ordine di istruzione), le Regioni Piemonte, Lombardia e Abruzzo. Interessante notare il caso della Puglia che è, invece, quasi priva di situazioni di assenza, ossia ambiti senza punti di erogazione del servizio scolastico. Un'ulteriore considerazione per guardare i fenomeni territoriali che stiamo osservando in modo critico: abbiamo a che fare con sistemi insediativi, economici e sociali che vanno ben ponderati per interpretare questi dati spazializzati. Per cominciare: oltre alla popolazione residente per Comune, occorre osservare dimensione territoriale (superficie) dei Comuni e densità abitativa. Emerge, infatti, chiaramente come i territori più colpiti dai fenomeni di assenza (es. Piemonte) siano anche quelli con i Comuni più piccoli da un punto di vista dell'estensione territoriale. Viceversa, quelli apparentemente meglio serviti presentano dimensioni medie molto superiori e spesso densità abitative inferiori (es. Puglia). Questa criticità ha costituito un ulteriore elemento di approfondimento, su cui torneremo nelle considerazioni conclusive del presente contributo.

I territori dell'Italia di mezzo non emergono come territori dell'assenza, che si concentra prevalentemente nelle aree interne e marginali del Paese (Lucatelli, Luisi, Tantillo 2022). Tuttavia, sono spesso territori che convivono con differenti forme e gradi di assenza e che, in generale, si caratterizzano per una ridotta varietà dell'offerta scolastica e educativa più in generale. Nei territori osservati, infatti, spesso c'è solo una scuola per Comune: il servizio c'è, ma non c'è scelta e questo porta con sé alcune dinamiche significative legate non solo alle scelte scolastiche di individui e famiglie, ma anche, in particolare in questi contesti, rispetto alle scelte residenziali e imprenditoriali di famiglie e imprese (Boteman et al. 2019), limitando processi di segregazione scolastica (Pacchi, Ranci 2017). Spesso è poi necessario spostarsi dal proprio Comune per avere accesso ai diversi gradi di istruzione, configurando così sistemi sovra-comunali dell'educazione (e della mobilità). In questi territori, infatti, la distribuzione dell'offerta scolastica mostra con grande evidenza, specie nei contesti rur-urbani e a urbanizzazione diffusa, la necessità di prendere in considerazione una dimensione intercomunale di interpretazione e di governo, avvalorata dalle reti delle autonomie scolastiche (struttura che riunisce in una stessa organizzazione scuole dell'infanzia, primarie e secondarie di primo grado, vicine fra loro come collocazione nel territorio) che creano quasi sempre reti estese, che travalicano i confini amministrativi comunali (Renzoni *et al.* 2023).

Se guardiamo la dotazione scolastica per ordine e grado emergono situazioni specifiche ma riconducibili ad alcune famiglie. Rispetto alla distribuzione per Comune delle scuole primarie è possibile individuare la presenza di: polarizzazioni policentriche con assenze uniformi e diffuse, nel quadro di un contesto a bassa offerta educativa (Comuni con una sola scuola), come nel territorio di Cremona; assenze puntuali in contesti a medio-alta offerta educativa, come lungo la costa ligure; assenze sporadiche, come in Campania.

Rispetto alla distribuzione dell'istruzione secondaria di I e II grado, emergono con maggiore evidenza alcune forme di polarizzazione territoriale. Nel caso delle scuole secondarie di I grado è possibile riconoscere alcune situazioni: assenze diffuse tra costa e poli interni, come lungo la dorsale e nei pettini medio-adriatici; polarizzazioni policentriche dell'offerta scolastica con assenze concentrate, in un contesto a bassa offerta educativa, come in Lomellina, in Lombardia; assenze diffuse localizzate tra le polarità urbane e verso le aree montane più marginali, come nel cuneese, in Piemonte; assenze puntuali nelle cinture delle città medie, come ad Arezzo o nella zona di Terni, Foligno-Rieti, in Centro Italia; assenze diffuse in contesti a bassa offerta

scolastica, come nel Cilento, in Campania; polarizzazioni ma assenza di Comuni privi di offerta, per la loro grande estensione, come in Puglia.

Nel caso dell'istruzione secondaria di II grado, non è sufficiente riscontrare la presenza o assenza di offerta scolastica, ma, per meglio comprendere le reali opportunità di ragazze e ragazzi, è opportuno anche comprendere di che tipo di offerta si tratti, articolandola nei diversi indirizzi di studio (licei, istituti tecnici, professionali). In questi termini, è possibile riconoscere alcune situazioni territoriali: la presenza di un'offerta sparsa e puntuale, come nel Cuneese, in Piemonte, o nella zona di Varese, in Lombardia; la presenza in territori distrettuali, dove spesso c'è una stretta correlazione tra istruzione e vocazione produttiva, come nel Centro Emilia; polarizzazioni pedemontane o di fondovalle, che attraggono popolazione dalle valli medie e alte, come nel Vicentino, in Veneto; un'offerta concentrata nelle città medio-grandi, come nel Grossetano, in Toscana; la presenza di un'offerta articolata (non sempre completa nei singoli Comuni) lungo alcune dorsali infrastrutturali, come nella zona Salerno-Reggio Calabria; la presenza continua in tutti i Comuni, seppur di grandi dimensioni, come in Puglia e in Sicilia.

Come già accennato, per quanto riguarda diverse forme di fragilità sociale, anche per quanto riguarda l'offerta scolastica l'Italia di mezzo si configura, dunque, come un contesto ibrido, variegato, mediano.

Per valutare l'effettiva offerta educativa, sarebbe, tuttavia, opportuno procedere con un'operazione di *cluster analysis* e individuare un indicatore che tenga insieme offerta comunale e offerta dei territori contermini. Tale lettura potrà poi essere integrata anche con l'offerta educativa più estesa, che comprende l'infrastruttura del libro (biblioteche e librerie indipendenti), le dotazioni culturali (musei, teatri, cinema), quelle sportive, oltre ad alcuni dati sociodemografici ed economici. In questo modo sarebbe possibile avere contezza della struttura dei "paesaggi educativi" presenti nell'Italia di mezzo, ovvero delle differenti opportunità per bambini/e e ragazzi/e.

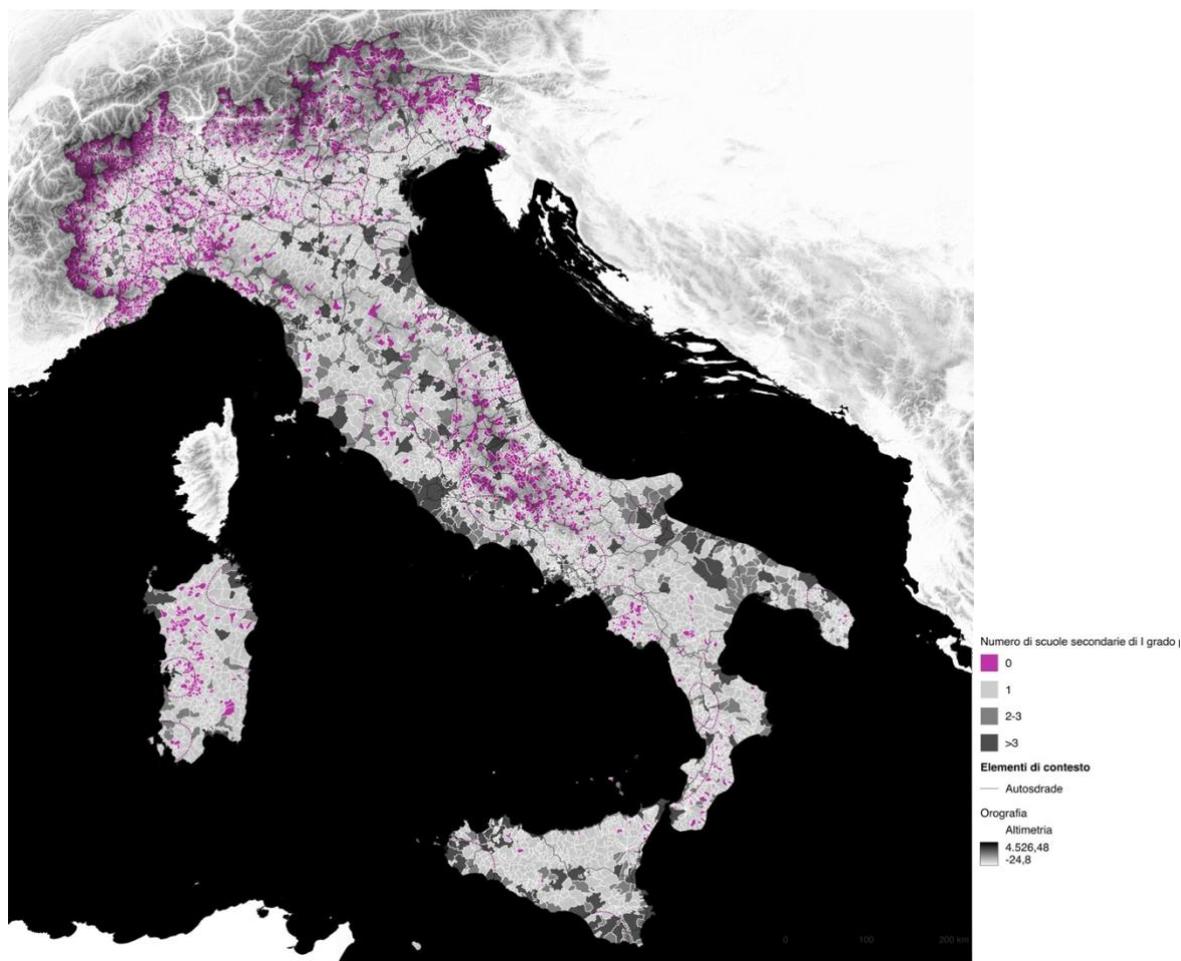


Figura 2a | Numero di scuole secondarie di I grado (10-13 anni) su base comunale. Elaborazioni: Ettore Donadoni, sottogruppo di ricerca Infrastrutture Educative – DASU/GRINS.

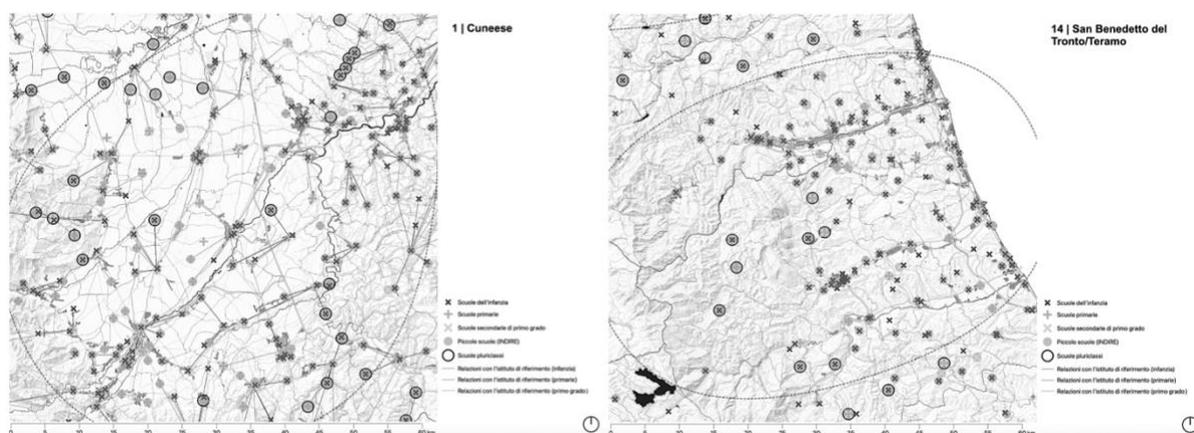


Figura 2b | Due ritratti territoriali dell'Italia di Mezzo. Localizzazione delle scuole del I ciclo di istruzione nel contesto policentrico del Piemonte meridionale e lungo i pettini adriatici tra Marche e Abruzzo. Elaborazioni: Ettore Donadoni, sottogruppo di ricerca Infrastrutture Educative – DASTU/GRINS.

5 | Restituire il quadro complessivo: una questione di comparazione

Rispetto alle considerazioni esposte finora è evidente la difficoltà di comparare condizioni territoriali molto diverse tra loro dal punto di vista della dimensione dei Comuni e della popolazione: esistono, ad esempio differenze notevoli tra le superfici dei Comuni del Sud Italia rispetto a quelli del Nord² o tra le popolazioni di Comuni “polo” rispetto a quelli localizzati in area periferiche o ultraperiferiche. Una frammentazione del territorio in unità amministrative di piccole dimensioni comporta, in genere, una diffusione maggiore di Comuni privi di infrastruttura scolastica, senza che questo possa essere significativo rispetto all’offerta complessiva di quel territorio; in modo analogo, la localizzazione di una o più scuole all’interno di un Comune, per quanto metta in evidenza la presenza di un servizio scolastico di prossimità, non garantisce necessariamente una varietà dell’offerta scolastica e una relativa diversificazione del paesaggio educativo di riferimento. Oltre alle variabili legate all’estensione territoriale e alla popolazione residente (e sue relative dinamiche), la dimensione della densità abitativa pesa, ad esempio, sul dato di localizzazione scolastica su base comunale, nonché le condizioni orografiche e geomorfologiche che caratterizzano i differenti contesti. È necessario, quindi, rapportare l’offerta educativa a queste variabili, per rendere comparabili le differenti geografie dell’assenza e del numero di scuole in territori così eterogenei come quelli dell’Italia di mezzo. Per superare questo limite sono stati condotti due tentativi di normalizzazione e di comparazione dei dati.

Il primo è stato orientato alla “normalizzazione” della base geometrica, sostituendo alla suddivisione amministrativa una griglia esagonale in cui ogni singola porzione equivale alla dimensione media dei Comuni in Italia (37,3 Km²). Con questa restituzione del dato, la geografia dell’assenza segue con grande evidenza (in negativo) la struttura insediativa del Paese, lasciando ampie aree prive di offerta scolastica oppure con un’offerta scolastica poco diversificata (presenza di una gamma non completa di ordini e gradi di scuola) nei territori montani e nelle campagne, dove la presenza dell’urbanizzato è minore o inesistente. Una tale rappresentazione se consente di leggere in modo più chiare le geografie spaziali (e non amministrative) della distribuzione scolastica del paese, mettendo in evidenza alcune distorsioni dettate da una lettura quantitativa su base comunale.

² La dimensione media dei comuni in Italia è di 37,3 Km², ma nei comuni del Nord Italia questo dato scende a 18,9 Km² mentre al sud arriva a 48,4 Km² e raggiunge il valore massimo di media tra i comuni del Centro con 58,2 Km².

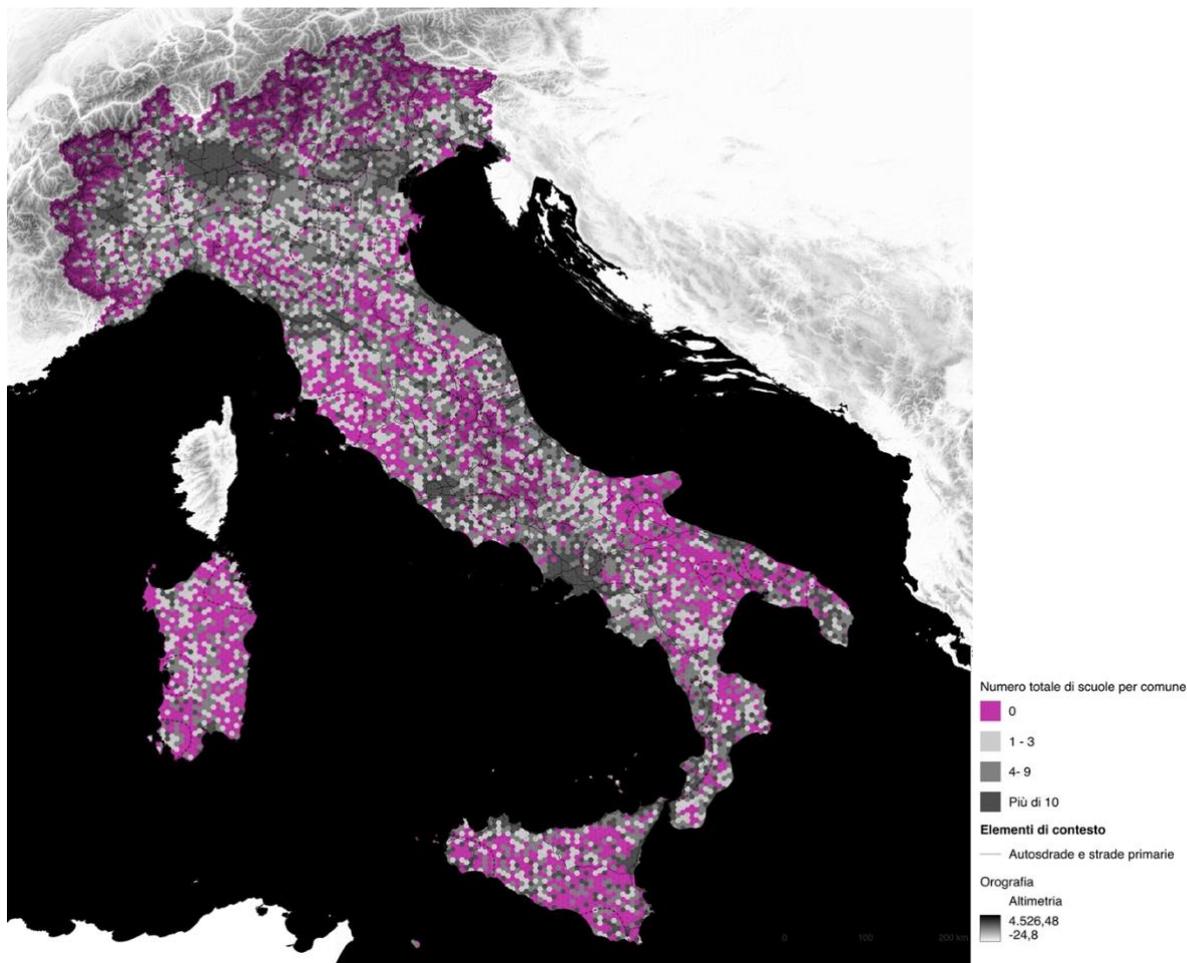


Figura 3a | Mappa delle assenze e del numero di scuole sulla base di una suddivisione territoriale regolare equivalente alla superficie media dei comuni italiani (37,3 km²). Elaborazioni: Ettore Donadoni, sottogruppo di ricerca Infrastrutture Educative – DASTU, GRINS.

La seconda direzione di indagine orientata alla comparazione territoriale è condotta a partire dalla relazione tra scuole e popolazione. Provando, infatti, a rendere comparabili i dati a disposizione in relazione alla popolazione, è possibile individuare un indicatore che esprima il numero di scuole per milione di abitanti (il calcolo viene effettuato sulla suddivisione amministrativa dei Comuni italiani con popolazione al 2021 su base ISTAT). Utilizzando una divisione per intervalli naturali il cui centro è calibrato sul valore medio italiano di circa 900 scuole per milione di abitanti (circa 1 scuola ogni 1.000 abitanti), si possono far emergere i Comuni con una dotazione di scuole inferiore alla media italiana (circa 1 scuola ogni 2.500 abitanti) e quelli con dotazione superiore (oltre a 1 scuola ogni 500 abitanti). Emerge una geografia di vicinanze e di condizioni omogenee tra territori dell'Italia di mezzo e territori interni, così come tra Italia di mezzo e aree metropolitane. Rispetto a questo indicatore, infatti, si distinguono aree omogenee al di sotto della media nazionale, in particolare negli insediamenti vallivi, lungo i pettini adriatici, e in alcune aree della Valle Umbra o del Frusinate; dall'altro lato, emergono, aree omogenee ed estese prevalentemente sopra la media, come il Foggiano e il Ravennate. A queste situazioni moderatamente omogenee, si affiancano contesti più variegati: aree di pedemonte dove la pianura è sopra la media e le parti a monte sotto, come nel Pedemonte Vicentino o in Valbelluna oppure aree di pianura con frammistione di Comuni sotto la media e Comuni sopra la media, come nel Cuneese in Piemonte, nel Mantovano, in Lomellina o nel Cremasco in Lombardia. Particolarmente rilevante la condizione simmetrica, al Sud, di Puglia e Calabria, in cui quest'ultima presenta una dotazione che la accomuna alle aree interne.

Al momento il dato è calcolato sull'intera popolazione nazionale; certamente emergerebbero alcune significative dinamiche legate alla natalità o alle previsioni di crescita o contrazione legate alle fasce della popolazione in età scolare nei differenti territori, consentendo, per esempio, di avere un quadro del paesaggio educativo che si presenta a un bambino nato in un contesto dell'Italia di mezzo piuttosto che in un altro. Allo stesso modo, sarebbe interessante disaggregare ulteriormente il dato per ordini e gradi di

scuole (infanzia, primarie, secondarie di I e II grado), incrociando i livelli di offerta formativa disponibili sul territorio con la distribuzione della domanda.

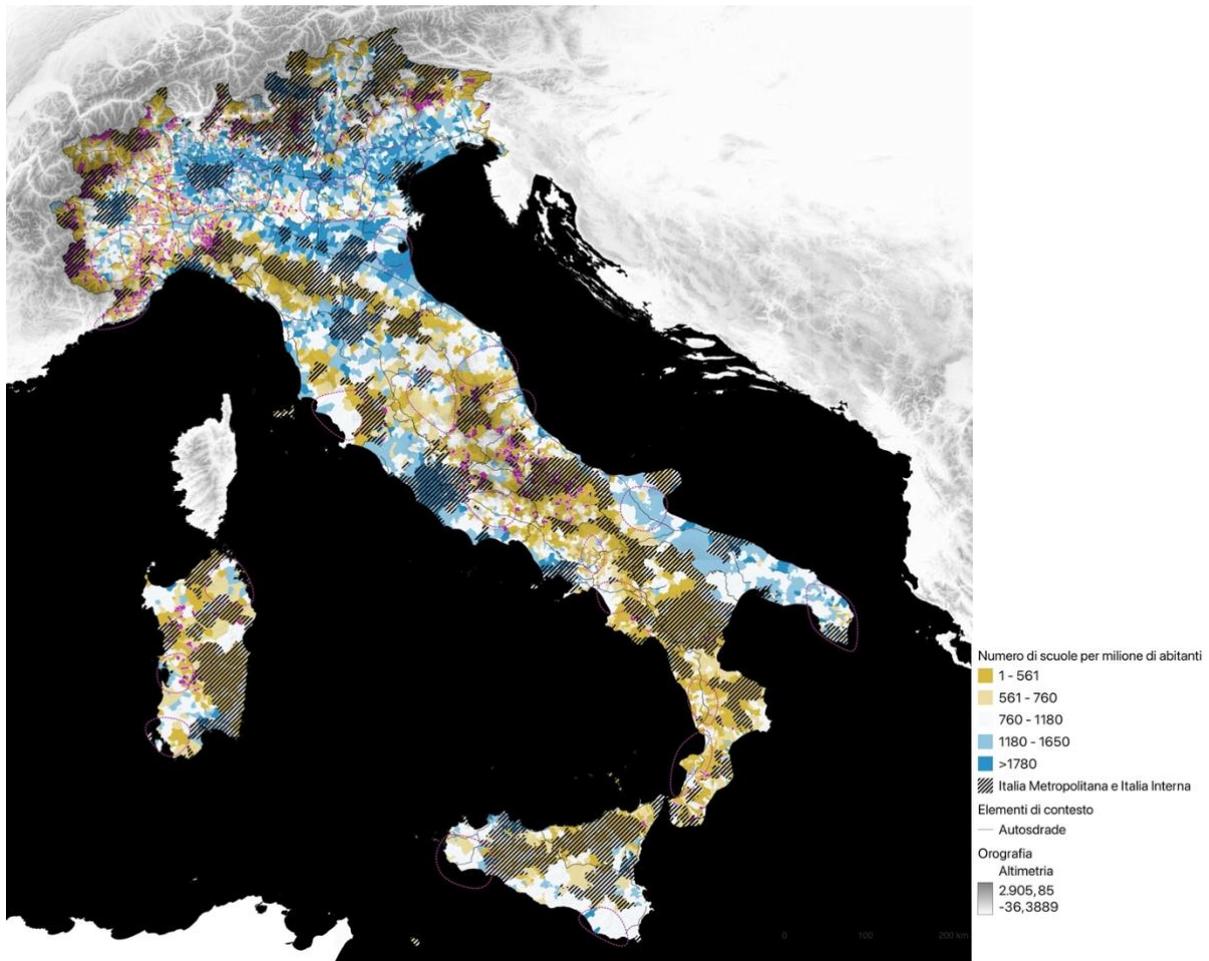


Figura 3b | Numero delle scuole in ogni comune per milione di abitanti. Nella mappa il numero di scuole è rapportato alla popolazione. I valori intorno alla media dei valori comunali di 876 scuole per milioni di abitanti sono rappresentati in bianco. Elaborazione: Ettore Donadoni, sottogruppo di ricerca Infrastrutture Educative – DASTU, GRINS.

6 | Aperture: questioni e approcci della ricerca

Il lavoro di mappatura e di ricerca in corso consente di interpretare i fenomeni territoriali attraverso la distribuzione e la localizzazione nei differenti contesti dell'infrastruttura scolastica del Paese, facendo così emergere i divari territoriali in termini di *paesaggi educativi*, in relazione a luoghi e spazi (dotazioni educative e culturali di prossimità, servizi collettivi, infrastrutture agro-ambientali), a dinamiche demografiche e sociali in atto (processi di contrazione demografica e di denatalità, condizioni di progressiva differenziazione sociale), ad architetture istituzionali e forme di governance (istituzioni scolastiche e strumenti del dimensionamento territoriale dei servizi, strutture locali e sovralocali di governo del territorio), a politiche generali e settoriali alle diverse scale (programmi nazionali e regionali di finanziamento e relativa selezione dei territori target, forme di integrazione tra politiche e linee di finanziamento).

Si tratta di costruire quadri di riferimento in grado di confrontarsi con una pluralità di situazioni che vanno osservate in modo integrato e territorializzato, lavorando al contempo su quadri di sintesi (atlanti) in grado di informare scelte a scala nazionale e avvicinamenti (ritratti) in grado di cogliere specificità e spessori locali. La cornice della ricerca GRINS consente di integrare una serie di analisi quantitative e qualitative con una pluralità di fuochi tematici (dinamiche demografiche, accessibilità, patrimoni residenziali, infrastrutture ecologiche), incrociando prospettive di lavoro e ipotesi operative.

Riferimenti bibliografici

- Boterman W., Musterd S., Pacchi C., Ranci C. (2019), "School segregation in contemporary cities: Socio-spatial dynamics, institutional context and urban outcomes", in *Urban Studies*, 56(15), pp. 3055-3073.
- Chipa S., Mangione G.R.J., Greco S., Orlandini L., Rosa A., a cura di (2022), *La scuola di prossimità. Dimensioni, geografie e strumenti di un rinnovato scenario educativo*, Morcelliana-Scholé, Brescia.
- Coelen T., Heinrich A.J., Million A. (2019), "Local Educational Landscapes in Germany: Interfaces and Interlacings between Education and Urban Development", in Jahnke H., Kramer C. And Meusburger P., eds, *Geographies of Schooling. Knowledge and Space*, Springer, Cham, pp. 35-53.
- Collettivo per l'economia fondamentale (2019), *Economia fondamentale. L'infrastruttura della vita quotidiana*. Einaudi, Torino.
- Coppola A., Dal Fabbro M., Lanzani L., Pessina G., Zanfi F., a cura di (2021), *Ricomporre i divari. Politiche e progetti territoriali contro le disuguaglianze e per la transizione ecologica*, Il Mulino, Bologna.
- Fondazione Agnelli (2019), *Rapporto sull'edilizia scolastica, Laterza*, Roma-Bari.
- Gabrielli G., Montino D., a cura di (2009), *La scuola fascista. Istituzioni, parole d'ordine e luoghi dell'immaginario*, Ombre corte, Verona.
- Galfrè M. (2017), *Tutti a scuola! L'istruzione nell'Italia del Novecento*, Carocci, Roma.
- Ghigi R., Naldini M., a cura di (2022), *L'Italia dei divari*, in Rivista il Mulino, 4/22.
- Kercuku, A., Curci, F., Lanzani, A., Zanfi, F. (2023), "Italia di mezzo: The emerging marginality of intermediate territories between metropolises and inner areas", in *Region*, 10(1), pp. 89-112.
- Laboratorio Standard (Mauro Baioni, Sara Basso, Giovanni Caudo, Alessia Franzese, Elena Marchigiani, Stefano Munarin, Cristina Renzoni, Paola Savoldi, Maria Chiara Tosi, Nicola Vazzoler), a cura di (2021), *Diritti in città. Gli standard urbanistici in Italia dal 1968 a oggi*, Donzelli, Roma.
- Lanzani A., Curci F. (2018), "Le Italie in contrazione, tra crisi e opportunità", in De Rossi A. (a cura di), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Donzelli, Roma, pp. 79-107.
- Lanzani A. et al. (2021), "Medio-metro-pede-montagna", in Barbera F., De Rossi A. (a cura di), *Metromontagna. Un progetto per riabitare l'Italia*, Donzelli, Roma, pp. 63-100.
- Lucatelli S., Luisi D., Tantillo F. (2022), *L'Italia lontana. Una politica per le aree interne*, Donzelli, Roma.
- Mattioli C., Renzoni C., Savoldi P., a cura di (2021), *Scuole e territori: geografie, scale e luoghi dell'istruzione*, in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n. 132 (supplemento).
- Pacchi C. (2021), "Interpretazione delle relazioni tra scuola e territorio. i paesaggi educativi e le dinamiche di segregazione scolastica", in Mattioli C., Renzoni C., Savoldi P., a cura di (2021), *Scuole e territori: geografie, scale e luoghi dell'istruzione*, in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n. 132 (supplemento), pp. 75-86.x\
- Pacchi C., Ranci C., a cura di (2017), *White flight a Milano. La segregazione sociale ed etnica nelle scuole dell'obbligo*, Franco Angeli, Milano.
- Palazzoli D. / UFO, a cura di (1974), *Controllo colonizzazione e fascismo sul territorio*, Centro Di, Firenze.
- Renzoni C. (2021), "Attrezzare territori, costruire spazi di urbanità. Note per uno sguardo di lungo periodo sull'infrastruttura scolastica italiana", in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n. 132 (supplemento), pp. 18-35.
- Renzoni C., Donadoni E. (2022), "I territori attraverso la scuola: per un osservatorio sulla provincia italiana", in Chipa S. et al., a cura di, *La scuola di prossimità. Dimensioni, geografie e strumenti di un rinnovato scenario educativo*, Morcelliana-Scholé, Brescia, pp. 21-38.

Spazi aperti scolastici e *just transition*: il caso del progetto FIABA “Firenze impara ad abitare con gli adolescenti”

Maria Rita Gisotti

Università di Firenze
Dipartimento di Architettura
mariarita.gisotti@unifi.it

Benedetta Masiani

Università di Firenze
Dipartimento di Architettura
benedetta.masiani@unifi.it

Abstract

La transizione ecologica è al centro delle politiche nazionali e internazionali finalizzate a innescare un cambio di paradigma nel modo di produrre e abitare. È però importante che questa rivoluzione sistemica, economica e culturale avvenga in modo equo e democratico oltre che sostenibile, a partire dai luoghi pubblici della città che ne costituiscono il cuore fisico e simbolico. In questa prospettiva può essere utile agire con azioni concrete di rigenerazione urbana sugli spazi aperti degli istituti scolastici, luoghi pubblici dal grande potenziale, capaci di intercettare e accogliere la cittadinanza, rendendola anche partecipe del grande cambiamento nelle abitudini e negli stili di vita richiesto dalla transizione. In quest’ottica le scuole possono diventare perni di costruzione di una città della transizione che sia anche più “giusta”, oltre che più ecologica. A partire da queste considerazioni, il contributo presenta il percorso e gli esiti a oggi conseguiti dal progetto FIABA “Firenze impara ad abitare con gli adolescenti: le scuole come living lab per la città in transizione”, sviluppato da un gruppo di ricercatrici del Dipartimento di Architettura di Università di Firenze, sostenuto da Fondazione CR Firenze e svolto in collaborazione con due scuole secondarie di secondo grado, all’interno di Percorsi per le Competenze Trasversali e l’Orientamento in cui gli studenti sono stati coinvolti con la finalità di progettare gli spazi aperti interni e circostanti le scuole. A partire dall’esperienza di FIABA, si delineano gli avanzamenti da compiere per l’implementazione di progettualità analoghe.

Parole chiave: partecipazione, rigenerazione urbana, quartiere

1 | Le opportunità dell’integrazione tra rigenerazione scolastica e urbana

Le politiche comunitarie per la transizione ecologica lanciate negli ultimi anni attraverso lo European Green Deal, se da un lato esprimono un’urgenza di cambiamento ormai indifferibile nelle modalità di produrre, abitare, muoversi (De Gregorio Hurtado 2021; Wendler 2022) dall’altro comportano alcuni rischi: quello di aggravare le disuguaglianze socioeconomiche e territoriali esistenti (Velicu & Barca 2020; Ciplet *et al.* 2015) e quello di concentrarsi su grandi interventi di infrastrutturazione delle città e dei territori, trascurando la manutenzione ordinaria dei tessuti esistenti e intercettando limitatamente i contesti di vita quotidiani (Coppola *et al.* 2021). In questo modo la transizione può ridursi a un obiettivo più retorico che effettivo. È invece importante operare per una transizione ecologica che conduca a un modello di vita in comune più democratico ed equo (Morena *et. al.*, 2020; Mohtat and Khirfan, 2021), e a una riqualificazione di quelle parti della città che ne rappresentano il cuore pubblico. In vista di questi obiettivi è cruciale sviluppare iniziative di rigenerazione di tessuti e spazi di uso pubblico che possano al tempo stesso aprire l’idea della transizione all’appropriazione da parte della collettività, supportando il cambiamento della mentalità e dei comportamenti.

Alcuni dei luoghi cardine per lo sviluppo di questi processi possono essere le scuole e, in particolare, gli spazi aperti ad esse interni o prossimi (giardini, cortili, aree di pertinenza, spazi pubblici posti a breve distanza). Tali luoghi possono essere banchi di prova di un percorso dalla duplice finalità: da un lato stimolare la costruzione di una nuova pedagogia della transizione e il rafforzamento di un’idea di appartenenza ai luoghi e di loro presa in cura; dall’altro accogliere interventi di riqualificazione per una rigenerazione incrementale e diffusa del tessuto connettivo pubblico della città.

Nella storia dell’urbanistica moderna l’idea di una scuola che contribuisce a infrastrutturare la città in senso fisico, articolandone le metriche spaziali, e simbolico, rappresentando uno dei luoghi emblematici del vivere

in comunità, è ben presente. Tra i primi esempi troviamo il piano del 1860 di Cerdà per Barcellona che prevede la dotazione di una scuola per ogni quartiere¹; qualche decennio più tardi, nel 1898 Ebenezer Howard colloca i servizi essenziali e dunque la scuola in posizione di raccordo tra i vari rioni urbani per facilitarne la fruizione da ogni parte della sua città-giardino. Ma sarà lo statunitense Clarence Perry, sulla scia delle numerose sperimentazioni che hanno segnato la scena nordamericana dell'epoca², a parlare di scuola come vero e proprio elemento di caratterizzazione e sviluppo del quartiere, nel suo intervento "The school as a factor in neighborhood development", tenutosi nel 1914 alla National Conference of Charities and Correction. Perry affida alla scuola il ruolo di centro civico di comunità, luogo pubblico per eccellenza, destinato a superare il suo utilizzo tradizionale, estendere le sue finestre temporali di apertura e capace di accogliere tutti gli abitanti del quartiere (Perry, 1914). Successivamente Perry concretizzerà questo concetto nel suo volume *The Neighborhood Unit* attraverso rappresentazioni schematiche nelle quali il dimensionamento del quartiere segue i parametri dell'utenza di una scuola elementare (Perry, 1929). Nella prima metà del Novecento, in Inghilterra, Patrick Abercrombie utilizzerà la dimensione dell'utenza di una scuola elementare per definire "the simplest unit" dell'unità di vicinato, nucleo centrale su cui basare l'organizzazione e la pianificazione della città (Abercrombie, 1945). Anche in Italia negli stessi anni vengono portate avanti sperimentazioni che prevedono una scomposizione della città in *nuove unità organiche*, come definite da Giovanni Astengo per il piano del comprensorio agrario di Torino del 1947, strutturate intorno ai servizi di utilità pubblica e dunque alle scuole come elementi di organizzazione e coesione sociale (Di Biagi, 2003).

Negli ultimi anni il tema del rapporto tra scuola e città pubblica è tornato di attualità in diverse esperienze di recente di realizzazione. Si tratta di sperimentazioni che mirano a rafforzare questo legame lavorando su una maggiore interazione e permeabilità fisica tra spazio scolastico e spazio pubblico. Cortili e giardini diventano occasione per educare ai temi della transizione ecologica a partire da un coinvolgimento diretto delle nuove generazioni (Saija 2012; Gisotti, Romano, Masiani 2022). Parallelamente la scuola assume il ruolo di centro civico, punto di incontro e di condivisione per il quartiere e la cittadinanza (Renzoni, Savoldi 2019; OECD 2020; Dessì, Piazza 2020).

Tra le esperienze guida ricordiamo il progetto francese *Oasis* che teorizza un vero e proprio metodo per la riqualificazione dei cortili scolastici pensati come potenziali oasi climatiche nella città contro le isole di calore (Barò et al., 2022). Il progetto nasce nel 2017 e si concretizza nel 2020 con la riqualificazione di dieci cortili scolastici parigini che divengono spazi aperti al quartiere oltre l'orario scolastico canonico e offrono alla cittadinanza, grazie a nature-based solutions che garantiscono un'elevata qualità ambientale, un punto di respiro e ristoro contro le elevate temperature estive³. In Spagna un esempio significativo che segue la stessa linea dell'approccio francese è il progetto *Climate Shelters* di Barcellona, che identifica vari livelli attuativi d'intervento per un miglioramento delle condizioni climatiche nei cortili scolastici⁴ (Barò et al. 2022; Mayorga Cárdenas, Fontana Gravante 2022). Entrambi i progetti fanno parte del bando europeo Urban Innovative Actions⁵ e si strutturano a partire da un coinvolgimento diretto della comunità scolastica attraverso laboratori di co-progettazione dello spazio aperto, lavorando in modo formativo ed esperienziale sui temi del cambiamento climatico. Anche sul territorio nazionale troviamo sperimentazioni che interessano la riqualificazione dei cortili scolastici, è il caso di Roma con il progetto *Oasi verdi dalla scuola al quartiere*, inserito nel programma Creative Living Lab promosso dal Ministero dei beni culturali che prevede micro-interventi di riqualificazione urbana nel quartiere di San Lorenzo (Fratini, 2020). Sulla stessa linea si colloca l'esperienza di Napoli con *Le scuole come hub socio-ecologici*, che lavora a una scala più ampia andando a proporre interventi di riqualificazione ambientale degli spazi esterni scolastici in funzione della loro dimensione e distribuzione capillare sul territorio. La messa in rete di questi spazi progettati come rifugi ecologici ha il potenziale per influire sul miglioramento e riequilibrio delle condizioni climatiche dell'intera città (Palestino et al., 2020).

Accanto a queste esperienze che lavorano prevalentemente sugli spazi aperti della scuola, si posizionano sperimentazioni che interessano in modo più diretto l'edificio scolastico, sia per la sua conformazione fisica

¹ Nel Piano Cerdà per Barcellona un quartiere, costituito da 25 isolati o *manzanas* doveva essere dotato di scuola, chiesa e caserma.

² Il riferimento è in particolare alle esperienze in corso in quegli anni a Chicago, New York, Detroit e in altre città statunitensi.

³ Si vedano: "Présentation des cours d'école oasis," Eaux Pluviales, ultimo accesso 9 marzo 2023, <https://www.eaux-pluviales-poledream.org/cours-decole-oasis>; "Les cours d'écoles oasis," CAUE de Paris, ultimo accesso 9 marzo 2023, <https://www.caue75.fr/ateliers-a-l-ecole/ateliers-cours-oasis>; "Ressources cours oasis," CAUE de Paris, ultimo accesso 9 marzo 2023, <https://www.caue75.fr/content/ressources-cours-oasis>.

⁴ Si veda: "Climate shelters in school," Barcelona, ultimo accesso 26 marzo 2023, <https://www.barcelona.cat/barcelona-pel-clima/en/climate-shelters-schools>.

⁵ Si veda: UIA – Urban Innovative Actions, ultimo accesso 26 marzo 2023, <https://uia-initiative.eu/en>.

e architettonica, che per il suo valore a livello strategico e simbolico all'interno della città. È il caso dell'istituto 4Het Gymnasium di Amsterdam che costituisce il perno attorno cui si struttura il progetto di riqualificazione del quartiere di Outhavens. L'edificio è pensato come un insieme di moduli assemblabili che possono dar luogo a varie configurazioni spaziali in grado di rispondere alle varie esigenze di quest'area in espansione⁶. Anche in Italia, già dal 2013 con l'emanazione del Miur delle linee guida per l'apertura degli edifici scolastici alla comunità, si è cercato di incentivare la scuola ad assumere sempre più il ruolo di centro civico e polo culturale⁷.

2 | Il progetto FIABA: avanzamenti e nodi problematici

FIABA "Firenze impara a abitare: le scuole come *living lab* per la città in transizione" è un progetto sviluppato a Firenze a partire dal 2022 nell'ambito del partenariato dell'Università di Firenze con il programma comunitario New European Bauhaus (Gisotti, Masiani 2023) e si inserisce nel quadro delle esperienze fin qui sintetizzate⁸. Il progetto ha coinvolto due istituti scolastici superiori di Firenze (ITT Marco Polo e Liceo Castelnuovo) sperimentando una metodologia per la valorizzazione delle scuole come laboratori interattivi (tra comunità scolastica, mondo della ricerca e della didattica universitaria, tecnici della Direzione Edilizia di Città Metropolitana per la loro competenza istituzionale sull'edilizia scolastica) per raggiungere tre obiettivi: *educare* alla città della transizione, *co-progettarne* piccoli tasselli con la comunità scolastica; *realizzare* micro-interventi per riqualificare a un tempo gli spazi aperti scolastici e il comparto urbano di cui fanno parte. Seguendo la traccia dei progetti precedentemente illustrati, FIABA ha lavorato sugli spazi aperti scolastici come cortili, giardini, pertinenze e ha messo in atto un processo partecipativo, inquadrato per gli studenti come Percorso per le Competenze Trasversali e l'Orientamento. Tale processo ha teso a valorizzare la scuola come perno di una rigenerazione urbana al contempo ecologica ed estetica, volta a migliorare la qualità morfologica degli spazi aperti scolastici (visibili e percepibili dallo spazio pubblico urbano) ma anche ad apportare miglioramenti sul piano sociale, coltivando negli studenti il senso di cittadinanza e la consapevolezza rispetto alle tematiche ambientali, rafforzando il loro rapporto con lo spazio all'aperto, la possibilità di svolgere attività di educazione *outdoor*, l'adozione di comportamenti più virtuosi dal punto di vista della sostenibilità.

Le due scuole presentavano caratteristiche molto diverse per posizione nel contesto cittadino (l'una è situata nel centro storico, l'altra in un'area di espansione recente), dal punto di vista edilizio (l'una è un edificio cinquecentesco adattato a scuola nel corso dell'800, l'altra è stata realizzata negli anni '80 del Novecento), per la tipologia di spazi aperti compresi nel plesso che, nel Liceo Castelnuovo, coincidono con due cortili interni, quasi completamente pavimentati, per l'ITT Marco Polo con un'estesa area verde di pertinenza esclusiva, tenuta per lo più a prato e con alcuni alberi d'alto fusto. In entrambi i casi gli spazi aperti appaiono considerevolmente trascurati e poco praticabili (paradossalmente l'area a verde dell'ITT Marco Polo quasi in misura maggiore, in quanto inselvatichita).

Le idee scaturite dai laboratori progettuali svolti nel processo partecipativo hanno identificato all'interno degli spazi aperti scolastici degli "ambienti paesaggistici" relativamente autonomi, leggibili anche come comparti d'intervento che favoriscono l'adozione di una logica incrementale nell'ipotesi della realizzazione. Destinati allo studio *outdoor*, all'attività motoria, alla ricreazione, gli ambienti sono caratterizzati da temi portanti come "la giungla urbana", intesa come progetto (del verde, delle attrezzature sportive ecc.) che si sviluppa "arrampicandosi" sulle pareti per fare i conti con l'esiguità dello spazio a disposizione, o come il "terzo paesaggio", inteso come spazio che ha margini di crescita spontanea, quasi selvatica, per entrare in risonanza con l'evocazione dell'adolescenza, oltre che per ottimizzare le sole due falciature l'anno che vengono assicurate dall'ente gestore del verde. Entro questa cornice tematica si è agito prefigurando l'adozione di soluzioni nature-based per migliorare la prestazione termica ed ecologica del complesso (es.: depavimentazione di alcune superfici, piantumazione di alberi, raccolta delle acque piovane per l'irrigazione del giardino ecc.), la riqualificazione morfologica degli elementi minerali (mura, pavimentazioni) attraverso opere di arte co-prodotta, l'inserimento di arredi appositamente concepiti per i due contesti. Infine FIABA

⁶ Si veda: "Dalla scuola al civic center," Indire Ricerca, ultimo accesso 10 marzo 2023, <https://www.indire.it/quandolospazioinsegna/scuole/4het-gymnasium/>.

⁷ Si veda: "Decreto interministeriale 11 aprile 2013," SITAN, ultimo accesso 10 marzo 2023, https://sttan.it/norme/Urbanis-Ediliz/Edilizia_scolastica/2013_04_11_DI_Norme_tecniche.pdf.

⁸ Il progetto è stato sviluppato dal Dipartimento di Architettura dell'Università di Firenze (responsabile scientifico: Maria Rita Gisotti, assegnista di ricerca Benedetta Masiani, con la collaborazione di Rosa Romano e Antonia Sore) e finanziato da Fondazione CR Firenze per 12 mesi (bando ordinario).

prevedeva, come passaggio conclusivo, la possibilità di aprire questi spazi riqualificati anche al di fuori dell'orario scolastico, rendendoli fruibili alla cittadinanza come spazi pubblici di quartiere.

3 | Il sentiero tortuoso dell'attuazione e gli avanzamenti da compiere

Il processo partecipativo e il progetto di riqualificazione spaziale che ne è scaturito hanno riscontrato un forte apprezzamento da parte delle due comunità scolastiche e della Direzione edilizia di Città Metropolitana, ente competente per la manutenzione delle scuole secondarie superiori. Tuttavia, molte criticità si sono presentate nel momento in cui si è tentato di supportare l'avvio del processo di realizzazione degli interventi, criticità riconducibili soprattutto ai seguenti fattori:

- la difficoltà di tradurre i progetti preliminari in progetti di fattibilità tecnico-economica (primo passo che l'amministrazione competente deve attuare per avviare il processo) in ragione della strutturale carenza di organico delle pubbliche amministrazioni e talvolta di competenze specifiche, anche sul piano tecnico;
- il difficile reperimento delle risorse, aspetto che può apparire paradossale di fronte alla grande disponibilità di risorse finanziarie che il PNRR eroga per interventi di riqualificazione scolastica. Eppure, più della metà del budget stanziato è vincolato a investimenti per la dotazione tecnologica degli ambienti di apprendimento innovativi (su 2,1 miliardi di euro, ben 1,7 miliardi⁹), mentre le scuole italiane richiederebbero urgenti interventi per la messa in sicurezza, visto che su oltre 40.000 plessi in tutta Italia oltre la metà è priva sia del certificato di agibilità statica che di prevenzione incendi, secondo il XIX Rapporto di Cittadinanzattiva sulla sicurezza a scuola¹⁰.
- la dilatazione dei tempi e delle procedure che, assieme ai fattori sopra esposti, concorre a comporre un quadro di generale inerzia delle pubbliche amministrazioni competenti in materia.

Per queste ragioni, il vasto e ricco insieme di progetti incentrati sulla rigenerazione scolastica integrata a quella urbana stenta a inserirsi in maniera sistematica nelle prassi consolidate. È dunque urgente definire gli avanzamenti da fare (a partire dalla precondizione fondamentale della messa in sicurezza del patrimonio dell'edilizia scolastica). Un primo punto fondamentale è di carattere sistemico e generale ovvero la necessità di un investimento politico e finanziario ingente per aumentare l'organico e le competenze delle pubbliche amministrazioni, oggi gravemente sguarnite. Un secondo punto riguarda la creazione di una sorta di "cabina di regia" per l'integrazione tra settore urbanistico, dell'istruzione, della gestione edilizia dei plessi scolastici. Molto spesso, infatti, la realizzazione dei progetti si scontra con la difficoltà di operare in senso intersettoriale, componendo investimenti provenienti da diversi settori delle amministrazioni pubbliche, ma anche responsabilità e competenze. Una terza questione riguarda la produzione di linee guida e documenti d'indirizzo che potrebbero essere prodotti a partire dal ricco patrimonio di buone pratiche a oggi svolte e che potrebbero supportare soprattutto quei contesti meno attrezzati dal punto di vista delle risorse e delle competenze disponibili, contribuendo a gettare le basi per mettere in agenda interventi di rigenerazione integrata scuola-città in tutti i contesti.

Ad oggi, infatti, le esperienze virtuose e innovative sono ascrivibili soprattutto all'iniziativa di dirigenti scolastici illuminati, di esponenti della politica locale (spesso alla scala del quartiere), di ricercatori impegnati sul tema, di associazioni di genitori, che costruiscono sinergie positive. Ma questa galassia di iniziative non può soppiantare l'azione pubblica ordinaria e sistematica, se non al prezzo di produrre un aumento dei divari e delle disuguaglianze tra contesti più muniti dal punto di vista del "capitale sociale" e contesti più deboli, anche in termini di progetti per la rigenerazione ecologica e sociale di scuola e città (Barò et al., 2021). Le linee guida potrebbero, inoltre, anche prevenire la "casualità" con cui vengono condotte certe operazioni, ad esempio alcune pratiche di greening negli spazi aperti scolastici, talvolta progettate e attuate a prescindere da indagini ex-ante sugli effetti che potrebbero essere prodotti dagli interventi (talvolta più che trascurabili in termini di confort outdoor e miglioramento del benessere ambientale).

Un'ultima cruciale questione riguarda la manutenzione degli interventi, un tema imprescindibile specie quando i progetti si basano su strategie di greening e utilizzo di materiali vegetali. In questo senso un ruolo essenziale potrebbe essere svolto dai Comuni, per le loro competenze istituzionali sullo spazio pubblico urbano e sulla sua manutenzione (se si assume uno scenario nel quale cortili e giardini scolastici vengono aperti all'uso pubblico al di fuori dell'orario di utilizzo scolastico, come avviene in alcuni istituti torinesi). Le

⁹ <https://www.orizzontescuola.it/pnrr-scuola-e-rischio-caos-organizzativo-presidi-dubbiosi-sul-rispetto-delle-scadenze/>

¹⁰ Cittadinanzattiva, *Osservatorio Civico sulla Sicurezza a Scuola, XIX Rapporto*, 2021, https://www.cittadinanzattiva.it/multimedia/import/files/primo_piano/scuola/rapporto-scuola-xix/XIX-Rapporto.pdf.

scuole potrebbero così iniziare ad essere utilizzate sempre più anche come attrezzature collettive aperte a usi flessibili per il quartiere e la cittadinanza.

Attribuzioni

La redazione del paragrafo 1 è da attribuire a Benedetta Masiani, quella dei paragrafi 2 e 3 a Maria Rita Gisotti.

Riferimenti bibliografici

- Abercrombie P. (1945), *Greater London Plan 1944. A Report prepared on behalf of the Standing Conference on London Regional Planning by Professor Abercrombie at the request of the Minister of Town and Country Planning*, London: HMSO.
- Baró F., Camacho D.A., Perez del Pulgar C., Triguero-Mas M., Anguelovski I. (2021), “School greening: Right or privilege? Examining urban nature within and around primary schools through an equity lens”, in *Landscape and Urban Planning*, Volume 208, April 2021.
- Baró F., Camacho D.A., Perez del Pulgar C., Ruiz-Mallén I., García-Serrano, P. (2022), “Nature-Based Climate Solutions in European Schools: A Pioneering Co-designed Strategy Towards Urban Resilience”, in *Urban Resilience to the Climate Emergency, Unravelling the transformative potential of institutional and grassroots initiatives*, Springer, pp. 125-146.
- Coppola A., Del Fabbro M., Lanzani A., Pessina G., Zanfi F. (2021), *Ricomporre i divari. Politiche e progetti territoriali contro le disuguaglianze e per la transizione ecologica*, Il Mulino, Bologna.
- Ciplet D., Timmons R. & Khan M. (2015), *Power in a Warming. The New Global Politics of Climate Change and the Remaking of Environmental inequality*, The MIT Press. <Circular Cities Declaration> (2020). Available at: https://circularcitiesdeclaration.eu/fileadmin/user_upload/Images/Pages/Images/Circular_City_Declaration/Circular-Cities-Declaration-Template_new_logos.pdf (accessed 9 May 2023).
- De Gregorio Hurtado S. (2021), “A Green Deal for the Urban Age: A new role for Cities in EU Climate Action”, in H. Abdullah (Ed.) *Towards a European Green Deal with Cities. The urban dimension of the EU's sustainable growth strategy*, CIDOB, Barcelona.
- Dessi V., Piazza A. (2020), *La scuola è in cortile. Strategie e buoni esempi per valorizzare il cortile scolastico*, UNA, Urban NarrAction.
- Di Biagi P. (2003), “Quartieri e città nell’Italia degli anni Cinquanta. Il piano Ina Casa 1949-1963 », in *Mélanges de l’École française de Rome. Italie et Méditerranée*, tome 115, n°2. 2003. Politiche scientifiche e strategie d’impresa nella ricostruzione. Un confronto Francia-Italia. Police et contrôle du territoire dans les villes capitales (XVIIe-XIXe siècle), pp. 511-524, https://www.persee.fr/doc/mefr_1123-9891_2003_num_115_2_10053.
- Fratini F. (2020), “Oasi Verdi a San Lorenzo (Roma). La rigenerazione a piccoli passi”, in *Crios*, n. 19, pp. 46-59.
- Gisotti M.R., Romano R., Masiani B. (2022, a cura di), *Contesti. Learning Places. Places to learn*, Firenze University Press.
- Gisotti M.R., Masiani B. (2023), “La scuola fa città. Il ruolo degli spazi aperti scolastici e di quartiere nelle pratiche di educazione alla democrazia”, in *In_BO. Ricerche e progetti per il territorio, la città e l’architettura*, n. 18, vol. 13, pp. 65-82.
- Mayorga Cárdenas M.Y., Fontana Gravante M.P. (2022), “For a close and liveable public space: four proposals in Barcelona”, in Allam Z., Chabaud D., Gall C., Pratlong F., Moreno C. (eds.), *Resilient and Sustainable Cities. Research, Policy and Practice*, Elsevier, pp. 295-304.
- Mohtat N. & Khirfan L. (2021), “The climate justice pillars vis-a`-vis urban form adaptation to climate change: A review”, in *Urban Climate*, 39, 100951.
- Morena E., Krause D., Stevis D. (2020), *Just Transitions. Social Justice in a Low-Carbon World*, Pluto Press, London.
- OECD (2020), *Back to the Future of Education. Four OECD Scenarios for Schooling*, series Educational Research and Innovation, <https://www.oecd.org/education/back-to-the-future-s-of-education-178ef527-en.htm>.
- Palestino M.F., Amore M.P., Cuntò S., Molinaro W. (2020), “Reinventare le scuole come hub di rigenerazione socio-ecologica. Una ricognizione sulle potenzialità degli spazi aperti degli istituti superiori di Napoli”, in *BDC*, vol. 20, n.1, pp. 181-196.
- Perry C. (1914), *The School as a Factor in Neighborhood Development*, <http://www.cittaconquistatrice.it/la-scuola-al-centro-del-quartiere-1914>.

- Perry C. (1929), *The Neighborhood Unit*, New York Regional Plan of New York and its Environs.
- Renzoni C., Savoldi P. (2019), “Scuole: spazi urbani di transizione e apprendimento”, in *Urbanistica*, n.163, pp.140-144.
- Saija L. (2012), *La città educativa. Riflessioni sulla funzione pedagogica dell'urbanistica*, Bonanno Editore, Roma.
- Velicu, I. & Barca, S. (2020), “The Just Transition and its work of inequality”, in *Sustainability: Science, Practice and Policy*, 16(1), pp. 263-273.

Il ruolo dello spazio pubblico sul senso d'appartenenza delle seconde generazioni di migranti

Eni Nurihana

Università degli Studi di Firenze
DIDA – Dipartimento di Architettura
eni.nurihana@unifi.it

Abstract

Intersezionalità, nuove generazioni di 'migranti', luoghi e senso di appartenenza sono alcuni dei concetti cluster che dovrebbero rientrare all'interno delle sfide del dibattito nazionale col fine di costruire politiche pubbliche e dare vita a pratiche di partecipazione e coprogettazione attiva bottom up per creare un senso di appartenenza all'interno dello spazio pubblico. In Italia il fenomeno migratorio è ormai consolidato: sono tantissimi i figli dei migranti nati qui senza avere ancora accesso alla cittadinanza italiana e questo ad esito della Legge 91/1992 una tra le più rigide in Europa per quanto riguarda gli stranieri. Questo stato di esclusione politico assieme all'intersezionalità, intesa come l'intersecarsi di diverse pressioni all'interno dell'individuo come quella di classe, razziale e di esclusione spaziale favoriscono la nascita di conflitto all'interno delle città e dello spazio pubblico dove queste pluralità di soggetti coesistono ed essendo privi di cittadinanza e/o non riconosciuti come parte integrante della collettività non sviluppano, nel corso di intere esistenze, affezione ad alcun luogo specifico. Lo spazio pubblico ha lo scopo di contrastare l'esclusione e segregazione per favorire la coesione e le relazioni tra i diversi fruitori. Le nuove generazioni vivono lo spazio pubblico e l'obiettivo è rendergli partecipi nella pianificazione dello stesso dando loro la possibilità di lasciare una propria traccia nei luoghi.

Parole chiave: spazio pubblico, intersezionalità, appartenenza

Migranti

In questi ultimi anni il tema dell'immigrazione viene dibattuto a tutti i livelli dal politico al sociale: è una tematica difficile, che divide la pubblica opinione e la politica, per questo motivo gli stati membri dell'Unione Europea, non sempre d'accordo sulla questione, hanno necessità di creare un nuovo assetto, una nuova stabilità, che tenga unita una "mixité" culturale e linguistica e religiosa, per un controllo quanto più dinamico dei cambiamenti in atto. Le implicazioni spaziali dettate dal fenomeno migratorio sono il risultato di problemi su scala globale, di diversa natura che hanno sempre interessato la comunità umana in molteplici momenti storici, implementando le relazioni geografiche orizzontali, e verticali, L'Italia, come molti altri Paesi, attualmente non deve solo affrontare il fenomeno migrazioni ma anche quello della stabilità permanente delle stesse sul territorio, dunque quelle definite seconde e terze generazioni di migranti¹. Nonostante il termine sia quantunque obsoleto – come si può definire migrante qualcuno nato e cresciuto in questo Paese? – denota una stabilità ormai radicata del fenomeno, che a livello politico e successivamente urbano, almeno per quanto riguarda la propaganda e l'attuazione di molteplici leggi, risulta una delle tematiche più complesse e conflittuali. Le nuove disposizioni in materia di accoglienza e cittadinanza² sono sempre più lontane dall'obiettivo di inclusione preposto dall'UE e anzi si vira in una direzione totalmente opposta. Michele Colucci (Colucci 2018) definisce le seconde generazioni come le più problematiche a livello di interazione con il territorio proprio per la conflittualità che si crea internamente ed esternamente attorno

¹ Con questi termini si indicano i minori nati nel Paese di arrivo, i minori non accompagnati, ancora, i minori rifugiati, adottati o figli di coppie miste (Ambrosini 2005), ad oggi la condizione di minore è stata superata.

² <<Ai sensi di tale legge, acquistano di diritto alla nascita la cittadinanza italiana coloro i cui genitori (anche soltanto il padre o la madre) siano cittadini italiani.>> (L. 91/1992, articolo 1, co. 1, lett. a), la legge appena citata attualmente è l'unica presente nel panorama italiano in materia di cittadinanza, una legge ormai "vecchia" emanata in un periodo iniziale di immigrazione nel Paese e non in grado di inserirsi nelle attuali dinamiche: risulta infatti esclusiva per i migranti arrivati in Italia e per i figli degli stessi, la permanenza e il reddito sono gli unici due criteri veramente fondamentali per l'accesso alla cittadinanza. Inoltre questa legge avvantaggia i figli degli emigranti italiani all'estero mentre esclude i nati in Italia da genitori stranieri se non comprovata una situazione economica favorevole alla permanenza nel luogo, questione ormai chiara visto lo sfavore che lo IUS SOLI ha avuto negli ultimi anni. A seguito della legge 238/2021 il permesso UE per soggiornanti di lungo periodo non riporta più la dicitura "durata illimitata", ma indica la durata di dieci anni, viene posto un "rinnovo" seguito da una richiesta formale e dalla presentazione di documenti attestanti lo stato lavorativo delle persone che ne fanno richiesta. Chi si ritrova in una situazione di temporanea sospensione dell'attività lavorativa o in un contesto di lavoro informale può vedersi negato il diritto di soggiorno un tempo permanente.

a questi soggetti in bilico tra appartenenza ed estraneità a cui mancano i legami con le terre di origine e con i contesti di vita attuali.

In un contesto politico e sociale sempre più esclusivo alle seconde/terze generazioni viene pregiudicato il riconoscimento nello spazio pubblico (Bourdieu 2008, p.33) questa conflittualità si nota esponenzialmente quando i soggetti dimostrano tratti etnici differenti, anche se nati in Italia, anche se in possesso di permesso di soggiorno o di cittadinanza vengono comunque visti come stranieri dunque come soggetti da esternalizzare³.

Città, Cittadinanza e cittadini

Dall'epoca della modernizzazione le città sono luoghi attrattori per attori differenti, e con il mutare della cittadinanza e delle economie, non solo del territorio, mutano anch'esse: espandendosi, separandosi, disseminandosi e distendendo. Come nella differenza tra *Polis, Civitas e Urbs* c'è una netta distinzione tra i concetti di cittadinanza e di "solo cittadino", avere la cittadinanza italiana porta con sé una serie di diritti come poter partecipare attivamente alla vita politica del luogo in cui si vive, vuol dire avere voce nelle scelte delle P.A.⁴ in materia di pianificazione e progettazione. Essere cittadino privo di cittadinanza invece impone una condizione passiva denotata dalla mancanza di accesso alla Democrazia rappresentativa: vivere ed essere residente in una città non sempre dà diritti sulla stessa e questo diventa un punto di sfavore verso la costruzione invece di un sentimento di appartenenza (Carle 2012) locale. Questo sentimento è al tempo stesso un altro argomento complesso, può essere inclusivo o esclusivo. Esclusivo quando le comunità locali reclamano il diritto allo spazio pubblico per cultura oppositiva vedendo la diversità come una minaccia alla propria appartenenza, concetto molto vicino all' "idea di pulizia" di Bauman (Bauman 2002) dove gli *outsiders* mettono in crisi il modello nazionalista di vita urbana preesistente.

Intersezionalità

Per questo le città sono diventati spazi dell'insicurezza e dell'esclusione: dal Daspo urbano alla politica sulla sicurezza messa in atto negli ultimi anni, intesa come processo di delegittimazione dello spazio pubblico per diversi soggetti. Vivere lo spazio pubblico è consentito solo alle classi sociali che non incrociano problemi di intersezionalità e di "marginalizzazione" (hooks 1998). Con intersezionalità si intende la teoria di Crenshaw che analizza la relazione dell'intersezione di più fattori d'esclusione all'interno di uno stesso individuo (Crenshaw 1989) quali classe, nazionalità, genere, razza, etnia, sessualità e disabilità.

Se si considera che ai migranti, nei nuovi insediamenti, spettano solitamente lavori definiti *D-Jobs: dirty, dangerous and demeaning*, cioè: sporco, pericoloso e umiliante, di conseguenza gli spazi abitativi di questi soggetti e dei figli sono collocati nella sfera del: poco costoso⁵, sovraffollato e lontano dai servizi principali. Non sono solo le periferie o i quartieri di edilizia pubblica ad accogliere queste necessità ma anche i centri urbani storici come accade in alcuni contesti come Prato.

L'intersezionalità si manifesta, dunque, nello spazio attraverso l'esclusione⁶, la segregazione e l'allontanamento di determinate categorie di persone si protrae nello spazio pubblico dove la complessità nata dinamiche di stratificazione e coesistenza non è in grado di svilupparsi in modo coerente e lineare né orizzontalmente né verticalmente.

Prato volto di pluralità

Nel panorama italiano, precisamente in quello toscano, la città di Prato necessita di un approfondimento specifico per la peculiarità del suo sviluppo odierno. Capoluogo dell'omonima provincia, è tra le più piccole d'Italia per estensione geografica (la penultima in classifica), ma la settima a livello nazionale per densità di popolazione, nel 2019 (ISTAT) erano presenti 258.152 abitanti, di cui 194.913 all'interno del comune.

Prato è una città multietnica conosciuta, oltre gli aspetti storico-culturali, per la fondamentale presenza del distretto del tessile e la forte concentrazione di abitanti di origine straniera, prevalentemente cinese (circa il 13% della popolazione), divenendo così la più grande comunità cinese d'Italia ed anche una delle più grandi d'Europa. La situazione e lo sviluppo di questa ampia comunità sul territorio ha generato diversi output territoriali, se da una parte sono state rilevate e riportate in vita molte delle industrie del tessile dall'altra buona parte della comunità è residente all'interno del 'Macrolotto 0' un'enclave etnica chiamata anche la Chinatown pratese. All'interno della comunità ormai radicata nel territorio da anni sono presenti molti

³ Quest'affermazione non vuole essere una generalizzazione del problema, ma solo una constatazione visto anche l'attuale percorso che a livello mediatico porta ad una strumentalizzazione del rapporto tra criminalità e migranti.

⁴ P.A.: Pubbliche Amministrazioni

⁵ Considerando anche la poca disponibilità dei proprietari ad affittare a persone "straniere"

⁶ Comprende caratteri endogeni (etnia, genere) e/o esogeni (nazionalità, povertà)

giovani di seconda e terza generazione che si trovano oggi a vivere la città pienamente, assieme ad altre persone con diverse provenienze e cittadinanze che possono partecipare ai progetti per lo spazio pubblico, promossi nella maggioranza dei casi dall'amministrazione e sviluppati con gli attori locali tramite quella che è la partecipazione.

La partecipazione: aspetti positivi e criticità

Se per i cittadini che godono di diritti politici la partecipazione è uno degli strumenti a disposizione per entrare in merito alle questioni di pianificazione di progettazione e quindi di autodeterminazione del proprio io all'interno dei contesti urbani, e dunque dello spazio pubblico, per i cittadini che non hanno gli stessi diritti, la partecipazione, diventa uno se non l'unico strumento a disposizione per mettere in campo la propria presenza, le proprie idee e volontà.

Prendendo ad esempio l'attuale elaborazione del Piano Strutturale Comunale, seconde e terze generazioni possono dialogare con lo strumento attraverso i processi partecipativi che coinvolgono cittadini e stakeholder oppure proporre prima contributi e successivamente osservazioni al piano, questo perché non è la cittadinanza il requisito necessario.

Il ruolo quindi di questo strumento è fondamentale soprattutto nel coinvolgimento e nell'informazione degli attori per ampliare in senso lato l'inclusività dello stesso⁷. Lo strumento partecipativo ampiamente utilizzato – e anche normato all'interno della Regione Toscana – se non utilizzato in tutte le sue potenzialità, ma anzi l'istituzionalizzazione del processo dove questo viene burocratizzato, standardizzato e reso obbligatorio per legge, trasforma le pratiche urbane in servizi, favorendo un approccio *top-down* piuttosto che *bottom-up*. Un altro dei limiti che la partecipazione può avere è quella di essere solo manipolativa o informativa (Arnstein 1969).

Nel caso di Prato, oltre ai processi per il Piano Strutturale che hanno visto il coinvolgimento di diversi attori di origine migrante e meno, il Comune ha promosso la partecipazione politica e la cittadinanza attiva dei cittadini migranti attraverso il progetto EMBRACE⁸, finanziato dall'UE e nato dal bisogno di coinvolgere questi soggetti nei processi decisionali con l'obiettivo di incoraggiare la partecipazione degli stessi alla progettazione e all'attuazione delle politiche di integrazione.

Conclusioni

Balbo evidenzia un quadro conoscitivo storico sulle migrazioni odierne (Balbo 1913), che se usato come metodo di paragone, rende difficile valutare il fenomeno migratorio, come un fenomeno "nuovo", quando risulta invece la riproposizione di qualcosa che già c'è stato, ma in un diverso contesto temporale. Si può allora volgere uno sguardo al passato e cercare di comprendere come si sia riusciti ad integrare cotanta differenza e riproporre un modello di accoglienza di eguale valore sociale. Il "diverso" ha spesso prodotto risultati interessanti e imprevedibili in termini urbanistici e territoriali, come possiamo vedere guardandoci attorno in molte delle città italiane, ma anche europee, e nei contesti circostanti.

C'è sicuramente un'emergenza in Italia e nel resto del mondo: si tratta dell'emergenza della disegualianza, della povertà, del non accesso ai servizi basilari e al welfare.

Il ruolo dello spazio pubblico è fondamentale nella vita dei diversi cittadini, ma la qualità della vita urbana non è solamente misurabile dalla quantità di spazi pubblici presenti, ma dovrebbe essere data dalla qualità e dal libero accesso ed utilizzo, attraverso processi *bottom-up* in grado di sopperire alle esclusioni spaziali dei soggetti "indesiderati", perché sono questi gli spazi che possono diventare dei luoghi di riferimento e di autodeterminazione e di rivendicazione dello spazio per la vita urbana, in cui tutte le forme di cittadinanza possono riconoscersi nella propria società.

La partecipazione è sicuramente uno strumento efficace che ha la capacità di superare le problematiche affrontate fino ad adesso (conflitto, esclusione, intersezionalità etc.) ed è uno dei pochi a disposizione dei cittadini di nazionalità straniera, ma per costruire politiche pubbliche e dare vita a pratiche di partecipazione e coprogettazione attiva *bottom-up* a favore dello sviluppo di un senso di appartenenza per seconde e terze generazioni all'interno dello spazio pubblico, questo strumento deve prendere in considerazione quattro aspetti da declinare in obiettivi:

1. Favorire l'orizzontalità dei processi senza istituzionalizzare lo strumento;
2. I processi partecipativi per la velocità che hanno e in base ai finanziamenti che ricevono non riescono sempre a dialogare con tutti gli attori, è necessario che questi dialoghino con le coalizioni di attori, se presenti, che gestiscono progetti territoriali in grado di permanere nei luoghi anche a fine processo;

⁷ In termini generali non nel caso specifico di Prato.

⁸ Empowering Migrants to Be Representative Actors in Community Engagement

3. I processi finalizzati alla creazione di *empowerment* ed emancipazione sono molto complessi e per funzionare hanno bisogno di una maggiore permanenza nei luoghi senza fermarsi solo ed esclusivamente in funzione dei piani;
4. I processi partecipativi dovrebbero essere processi normali per arrivare ad un cambiamento legislativo e culturale.

Riferimenti bibliografici

- Ambrosini M. (2005), *Sociologia delle migrazioni*, Il Mulino, Bologna.
- Arnstein S. (1969), A Ladder of Community Participation, in *Journal of the American Institute of Planners*, 35, 216-224.
- Balbo C. (1913), *Della storia d'Italia, v1-2 dalle origini fino ai giorni nostri*, Laterza, Bari.
- Bauman Z. (2002), *Il Disagio della Postmodernità*, Bruno Mondadori, Milano.
- bell hooks (1998), *Elogio del margine. Razza, sesso e mercato culturale*, Feltrinelli, Milano.
- Bourdieu P. (2008), Introduzione a A. Sayad, *L'immigrazione o i paradossi dell'alterità. L'illusione del provvisorio*, Ombre Corte, Verona.
- Carle L. (2012), *Dinamiche identitarie. Antropologia storica e territori*, Firenze University Press, Firenze.
- Colucci M. (2018), *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai nostri giorni*, Carocci editore, Roma.
- Crenshaw K. (1989), *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics*, in *The University of Chicago Legal Forum*, vol. 140, pp. 139–167.

2+2=5. Beni pubblici, progetti socioculturali e potenziale generativo dell'infrastruttura culturale di prossimità nelle periferie romane

Elisa Piselli

, Università degli studi Roma Tre
Dottorato di ricerca in Paesaggi della città contemporanea. Politiche, tecniche e studi visuali
Dipartimento di Architettura
episelli@os.uniroma3.it

Mauro Baioni

Università degli studi Roma Tre
RTDa Dipartimento di Architettura
mauro.baioni@uniroma3.it

Abstract

Negli ultimi anni la rilevanza delle pratiche culturali e dei nuovi luoghi della cultura nei processi di rigenerazione urbana si è affermata negli studi e nel dibattito sulle città, anche grazie agli effetti prodotti dai bandi finanziati da enti privati che hanno sviluppato processi di innovazione culturale e sociale. Questi processi hanno spesso intercettato il patrimonio pubblico, rivelando limiti e potenzialità rispetto all'affermazione dei diritti di cittadinanza e alle differenti capacità dei soggetti di interpretare l'azione sulle dotazioni materiali in una prospettiva aperta e generativa di relazioni. All'interno del contesto romano, in aree periferiche caratterizzate da una sotto-dotazione di strutture culturali formalizzate, le sperimentazioni di gruppi informali o di enti del terzo settore, hanno operato negli anni, alla ricerca di nuove alleanze e azioni. Con l'obiettivo di indagare i processi e il ruolo che queste pratiche giocano nella costruzione di città e con la volontà di riflettere sul concetto di infrastruttura culturale di prossimità, il contributo intende articolare una comparazione tra due casi di biblioteche romane, entrambe localizzate in contesti periferici, nate non come espressione diretta della volontà del pubblico, pur essendo collocate in aree destinate a verde e servizi dal PRG e acquisite al patrimonio pubblico: Casale Podere Rosa a San Basilio e Casale Rosso a Ponte di Nona. Attraverso interviste e osservazioni dirette verranno ricostruite le radici e gli esiti ad oggi nettamente contrastanti, e analizzate le capacità di dialogo tra le amministrazioni e i soggetti, nonché le progettualità, reali e potenziali, agite sui territori.

Parole chiave: welfare, standard, biblioteca

Introduzione

Recentemente, nel dibattito italiano (Albano, Mela, Saporito, 2020; Franceschinelli, 2021), si è cominciato a fare riferimento alla dimensione culturale da una prospettiva legata a una nuova domanda di prossimità centrata sulla cura per le persone e l'agire collaborativo (Manzini, 2021). In particolare, si è utilizzata la locuzione infrastruttura culturale di prossimità, per descrivere «una rete (...) di spazi e progetti dove si sperimentano nuovi modi di produrre welfare generativo, fare cultura e partecipare al rinnovamento di un patrimonio culturale materiale ed immateriale in continua trasformazione» (Di Pietro, 2020: 74-75). Oggetto del dibattito sono state inizialmente la diffusione di nuovi centri culturali, nei quali si assiste alla convivenza di diverse tipologie di spazi culturali e artistici, come per esempio biblioteche, teatri, atelier di artigiani, sale espositive le cui funzioni sono difficilmente iscrivibili dentro un solo specifico settore (Franceschinelli, 2021: 13). Queste esperienze, fondate sulla partecipazione e sul protagonismo culturale del tessuto associativo, compongono un'infrastruttura che allarga i confini e i significati di ciò che tradizionalmente è visto come cultura nella città (Bingham-Hall, Kaasa, 2017).

Il contesto romano offre, a questo proposito, diversi spunti di riflessione. Com'è noto, per reazione ai ritardi e ai fallimenti delle politiche pubbliche, il tessuto civico ha espresso progettualità che hanno incorporato interessanti sperimentazioni, discostandosi dagli approcci organizzativi e spaziali delle istituzioni e praticando nuove alleanze e forme di azione che vedono come protagonisti attivi gruppi informali o enti del terzo settore

(Cellamare, 2019). Il protagonismo civico si è confrontato anche con una situazione marcatamente polarizzata dell'offerta culturale: basti pensare che in 63 zone urbanistiche su 156, prevalentemente a ridosso o fuori dal raccordo anulare, non sono presenti né cinema, né teatri, né biblioteche (Lelo, Monni, Tomassi, 2019). Per reazione, diverse iniziative di associazioni e gruppi hanno consapevolmente guardato alla dimensione sociale della cultura, come mostrano le due esperienze informali messe a confronto nel presente contributo. Queste ultime, fin da subito, hanno espresso l'intenzione di costituirsi come presidio socioculturale del quartiere nel quale si inseriscono e hanno scelto di farlo costituendo una biblioteca, «perché mancavano spazi sociali (...) non c'era nessuna idea di spazio culturale»¹.

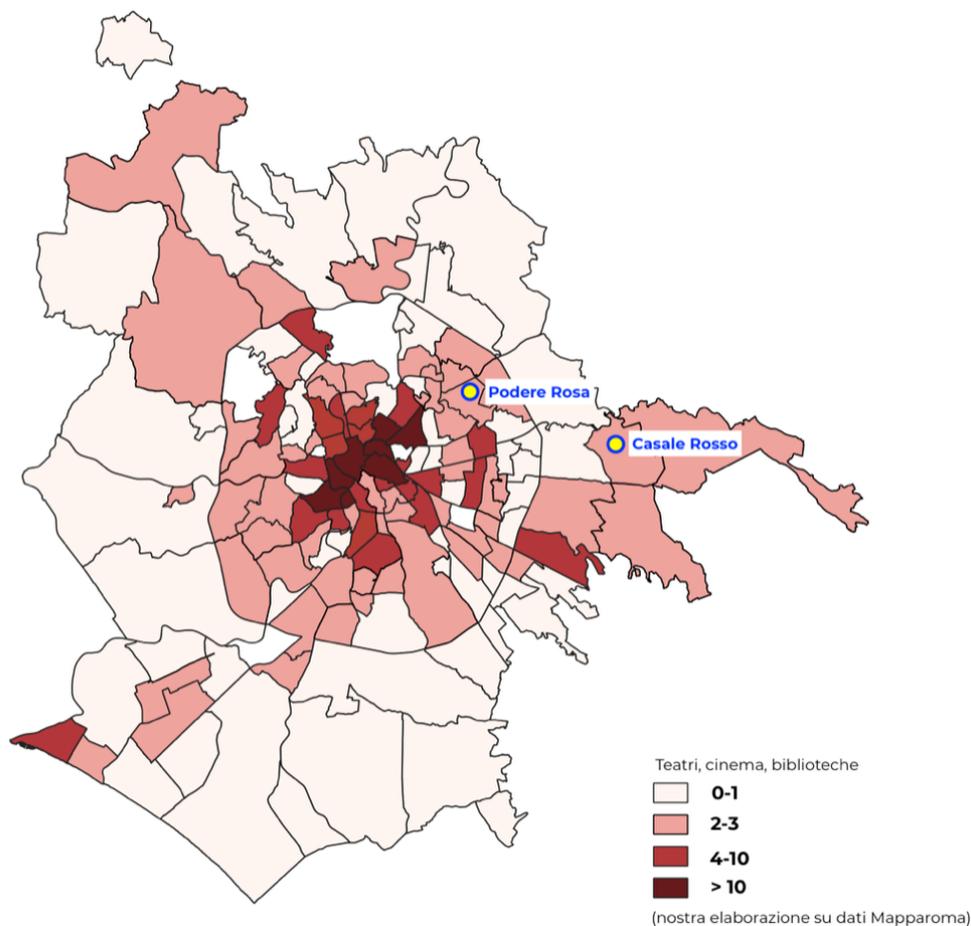


Figura 1 | Collocazione dei due casi studio su dati di Mapparoma, elaborazione di Mauro Baioni.

Ovviamente, non si tratta di biblioteche tradizionali, concepite esclusivamente come luoghi specializzati per la consultazione e il prestito dei libri, ma di luoghi nei quali sperimentare nel concreto quell'integrazione fra welfare, cultura e partecipazione, sopra richiamata da Linda Di Pietro. Com'è noto, il significato attribuito alle biblioteche negli ultimi decenni ha subito profonde trasformazioni (Argano, 2021: 187), aprendosi a nuovi servizi con un ruolo rinnovato, che incorpora una valenza sociale, come nel caso della Mediateca del Mediterraneo a Cagliari o di Multiplo centro cultura di Cavriago² e differenti modelli organizzativi che valorizzano le piccole strutture diffuse alla scala di quartiere. A Roma, sono presenti da tempo alcuni precursori di questa rinnovata accezione di spazio bibliotecario a valenza socioculturale, come testimoniano i due casi che abbiamo scelto di indagare, Casale Podere Rosa e Casale Rosso, fondati rispettivamente nel 1993 e nel 2003.

¹ Intervista al gruppo del Casale Podere Rosa (2023).

² https://www.treccani.it/enciclopedia/le-biblioteche-tra-conservazione-e-rinnovamento_%28L%27Italia-e-le-sue-Regioni%29/

Con il nostro contributo ci proponiamo di osservare se e come questi due spazi bibliotecari di quartiere, concepiti in una rinnovata accezione e agiti tramite un protagonismo civico che affianca e arricchisce l'iniziativa pubblica senza esserne una diretta espressione - si configurino come possibili nodi di un'infrastruttura culturale di prossimità.

La scelta di Casale Podere Rosa e Casale Rosso è stata operata sulla base delle seguenti considerazioni:

- Roma, è una città estrema, specchio deformato in cui si riflettono, ingigantiti, caratteri e vicende del nostro paese; senza alcuna pretesa di generalizzazione, abbiamo pensato che fosse utile esplorare alcune vicende romane, pur consapevoli della problematicità di una loro ricostruzione compiuta, per far emergere alcune questioni nodali, di portata più ampia, che saranno oggetto degli approfondimenti futuri;
- le due strutture sono collocate in zone urbanistiche con un gradiente differenziato di dotazione dei servizi istituzionali e associazioni del terzo settore, consentendo pertanto di emancipare il ragionamento dallo stereotipo della periferia come luogo indistinto del disagio (Lelo, Monni, Tomassi, 2019; LabSU DICEA e Fairwatch, 2022);
- la loro storia più che decennale consente di leggere le iniziative in una prospettiva temporale, per evidenziare le traiettorie evolutive, la capacità di stabilizzazione, la dinamica delle relazioni con le istituzioni e gli altri soggetti attivi nel quartiere;
- sono insediate in stabili collocati all'esterno dei grandi insediamenti di edilizia pubblica e, perciò, risultano estranee alla prospettiva eroica del conflitto e del riscatto che ha caratterizzato le storie più conosciute riguardanti le aree di maggior disagio, essendo invece rappresentative di un'azione diffusa nella città, non meno essenziale in termini di giustizia spaziale, rapporto con le istituzioni, creazione di opportunità di familiarizzazione per popolazioni urbane eterogenee per età, provenienza e condizione sociale.

Per comprendere le specificità e il potenziale di questi casi abbiamo enucleato cinque temi, che consentono di strutturare un ragionamento attorno ad alcuni requisiti riconosciuti da autori che si sono confrontati con il tema dell'infrastruttura (Secchi, 2012; Sennet & Sendra, 2022; Manzini, 2021), quali capillarità, differenziazione, stabilità e generatività (l'infrastruttura è tale perché permette e sostiene ciò che avviene al di sopra):

1. il contesto;
2. l'attivazione del potenziale dei beni pubblici;
3. la declinazione di spazio socioculturale;
4. la dimensione relazionale
5. gli aspetti conflittuali.

La scelta del contesto non è legata soltanto dall'ovvio presupposto che, volendo leggere i casi come presidi di prossimità, fosse necessario un loro inquadramento nel proprio ambito urbano, ma deriva anche dal fatto che il legame con il contesto determina l'atto fondativo: entrambi i casi prendono le mosse dalla scelta consapevole di essere quello che sono, perché si trovano in un luogo privo di quel tipo di attrezzatura. La relazione con il contesto, dunque, è intesa non soltanto in termini di prossimità spaziale e diffusione capillare, ma come un carattere influente in termini di affettività, familiarità, sense-making.

La scelta di analizzare la peculiare declinazione di spazio culturale elaborata all'interno delle due esperienze, ha puntato a rintracciare elementi in comune o differenze che riuscissero a delineare le caratteristiche e la differenziazione degli spazi di cultura più vicini alla dimensione del quotidiano. L'attenzione verso la dimensione relazionale è legata alle volontà di evidenziare le modalità con cui si sono inserite nei contesti circostanti, e le occasioni trasformative intercettate dalla loro capacità di mettersi in connessione con altri soggetti e luoghi. Infine, l'attenzione verso il potenziale insito nei beni pubblici e quella verso gli aspetti conflittuali delle esperienze guardano esplicitamente alle possibilità e agli ostacoli che consentono alle pratiche informali di conseguire stabilità e di produrre una *legacy* che diventa parte della città, superando la dimensione strettamente individuale delle storie dei fondatori.



Figura 2 | Due immagini dei casali. A sinistra Casale Podere Rosa e a destra Casale Rosso.

Due esperienze in dialogo

Il contesto

Ai margini dei quartieri di San Basilio, Talenti e Podere Rosa, si trova il Casale Podere Rosa. Come ciò che resta della Roma agricola, sembra quasi fuori posto, incastrato tra i metri quadrati di parcheggi pubblici che lo distanziano dai caseggiati più prossimi.

Il Casale Rosso, a Ponte di Nona, anche questo un ex-casale agricolo, non prova nemmeno a confrontarsi con quanto lo circonda. Basti pensare che a poche centinaia di metri giganteggia il centro commerciale RomaEst, edificato nel 2007, con i suoi 96.000 metri quadrati di spazio e 7.000 parcheggi.

In entrambi i quadranti possiamo indicare le scuole (Argano, 2021: 212) come l'elemento d'infrastrutturazione culturale minima presente. Nel caso del Casale Podere Rosa possiamo aggiungere la presenza di una biblioteca comunale istituzionale, a poco più di 1 km, che solo con lo svolgersi della vicenda capiremo essere una gemmazione dell'esperienza del casale. La cifra che accomuna i due contesti, immaginati senza la presenza dei casali rifunzionalizzati, è quella della totale assenza di un pensiero pubblico legato ad un qualsivoglia servizio a carattere culturale, che esuli dalla scuola.

Nuova Ponte di Nona è un quartiere realizzato nel 1995, su un'area di oltre 175 ettari, per una popolazione complessiva di 17.000 abitanti, in continuità con il centro commerciale Roma Est che copre la maggior parte del fabbisogno di servizi privati. Costituisce la testa di ponte di un grappolo di insediamenti che comprendono sia complessi di edilizia pubblica in situazione di forte degrado, sia insediamenti abusivi, privi di servizi pubblici. La frammentazione e segmentazione delle singole componenti urbane, unita alla sotto-dotazione di servizi (in termini di quantità, qualità e manutenzione delle strutture pubbliche) accentuano l'incomunicabilità e costituiscono ostacoli allo sviluppo di relazioni di prossimità alla scala di quartiere.

Il contesto più prossimo al Casale Podere Rosa risulta il retro di diversi nuclei, costruiti in momenti diversi, rispondendo ad un bisogno di città e casa molto differenziato. Se con San Basilio possiamo vedere come una borgata storica edificata nella prima metà degli anni '50 (Rossi, 2012: 184) si è evoluta negli anni in un'importante tassello di città pubblica; a Talenti siamo di fronte al risultato di un'intensa lottizzazione privata e a Podere Rosa possiamo vedere la Roma autocostruita. Il Casale Podere Rosa si trova proprio in un *terrain vague* tra queste tre espressioni di città così distanti, accomunate dalla scarsità di servizi a carattere socioculturale.

L'attivazione del potenziale dei beni pubblici

La tipologia del bene immobile individuato e la qualità del dialogo con le amministrazioni, soprattutto se si tratta di beni di proprietà pubblica, possono incidere fortemente sulle evoluzioni delle esperienze.

Il gruppo di architetti che gestisce dagli inizi il Casale Podere Rosa, prima dell'avvio di questa esperienza era unito nell'Associazione Di.Am.eT.Ro (Diritti, Ambiente e Territorio Roma) e collaborava con il movimento romano per il diritto all'abitare Lista di lotta per la casa. Con il supporto di un gruppo di abitanti della zona, il gruppo di architetti occupa il casale nel 1993. Questa proprietà pubblica era in quel momento inutilizzata e versava in condizioni di forte degrado. Riconoscendo una forte mancanza di presidi culturali il gruppo informale dichiara subito di voler trasformare il casale in centro socioculturale.

La vicenda che riguarda il Casale Rosso a Ponte di Nona è inizialmente meno legata alle vicende del quartiere e più strettamente connessa alla storia dell'Associazione Papillon Rebibbia onlus, nata nel Carcere di Rebibbia come reazione costruttiva ad una vita reclusa che ha individuato nella costituzione di una biblioteca un'azione politica fondativa, da portare fuori dal carcere, in un contesto periferico. L'Associazione Papillon Rebibbia onlus è un progetto nato da detenuti in regime di semilibertà e da ex-detenuti nel Carcere di Rebibbia, che, come recita lo Statuto, si impegna nella «diffusione della cultura nelle carceri, in tutte le sue forme di espressione, ha per noi lo scopo di contribuire alla formazione di una coscienza critica della popolazione detenuta»³. Al fine di trovare una sede per l'Associazione che potesse ospitare una biblioteca viene aperto un dialogo con il Comune di Roma, al quale sono sottoposte possibili ubicazioni alternative, selezionate anche in base alla vicinanza di strutture detentive⁴. Dopo un'iniziale risposta negativa ed una lunga battaglia, nel 2003 viene assegnata all'associazione la gestione del Casale Rosso, in una Ponte di Nona in costruzione descritta come un'area particolarmente desolata e all'epoca quasi disabitata. Anche questo casale è un bene pubblico, fino ad allora chiuso, in un contesto già particolarmente carente da un punto di vista delle dotazioni pubbliche di qualsivoglia genere.

La declinazione di spazio socioculturale

La scelta di essere una biblioteca ma non solo, è un elemento che accomuna le due iniziative.

Casale Podere Rosa viene occupato per essere centro sociale e culturale, e da sempre esprime un'attenzione per i temi dell'ambientalismo, testimoniati dalla costruzione di una biblioteca tematica e dall'avvio dell'Università Verde. La biblioteca⁵ possiede ad oggi un patrimonio librario di 3.550 monografie e 1.650 multimediali⁶, i volumi riguardano principalmente testi scientifici e didattici sui temi della biodiversità, scienze naturali ed ecologia, ambiente, agricoltura, critica ai consumi e consumo critico, filosofia politica e scienze sociali, architettura, urbanistica e paesaggio in particolare sulla città di Roma. Le attività svolte sono strettamente legate alle possibilità espresse dagli spazi del casale, le prime iniziative sono state principalmente eventi svolti nell'area verde antistante, al fine di finanziare i lavori di ristrutturazione dell'immobile. Quindi il potenziale del bene pubblico si attiva grazie all'azione di recupero del gruppo, il quale indirizza le scelte, seppur iniziali, delle attività e servizi offerti. L'esperienza dell'Università Verde ha preso forma dal 1994 fino al 2003, ed ha contribuito ad una formazione gratuita e specializzata, curata da importanti ambientalisti quali Giorgio Nebbia, Fabrizio Giovenale e molti altri. Soprattutto nei primi anni di attività, assecondando i bisogni di un quadrante di città giovane, il casale aveva attrezzato una ludoteca frequentatissima durante tutti gli anni '90 ed una saletta insonorizzata adibita a sala prove. Negli anni, la ludoteca ha lasciato il posto alla bio-osteria e alle sale lettura. Le attività culturali mettono in gioco anche il patrimonio multimediale, con proiezioni tematiche articolate tra cinema d'autore, civile, per ragazzi, animazione e documentari sui diritti e l'ambiente.

Il Casale Rosso sin dall'inizio ha espresso la volontà di affermarsi a Ponte di Nona come una biblioteca, riuscendo a coinvolgere per la costruzione del patrimonio librario le donazioni da parte dell'Archi, poi di una trasmissione televisiva⁷ e di molti abitanti; un patrimonio che oggi conta 9600 monografie. La biblioteca organizzata internamente con sale studio e sale gioco per i più piccoli, avendo un ampio spazio verde annesso

³ <http://www.ristretti.it/arcestudio/territorio/papillon/statuto.htm>

⁴ <http://www.bibliotecheoggi.it/pdf.php?filepdf=20060810001.pdf>

⁵ <https://casalepodererosa.org/biblioteca-passepartout/>

⁶ https://casalepodererosa.org/biblioteca/patrimonio_Passepartout.pdf

⁷ L'intervista di ricerca ai protagonisti del Casale Rosso (giugno 2024) ha permesso la ricostruzione della storia e delle vicende legate alla raccolta del patrimonio librario, tra le quali viene ricordato un appello televisivo all'interno del programma Rai *Cominciamo bene*, a seguito del quale arrivò a Ponte di Nona un camion di libri.

ha da sempre ospitato attività all'aria aperta. Un palco fisso ha ospitato negli anni e ospita oggi spettacoli teatrali e un cinema all'aperto, animando gli spazi esterni. L'intuizione avuta nella fase post pandemica di attrezzare un campetto da basket, molto frequentato, ha portato il Casale a diventare un punto di ritrovo importante per molti adolescenti. Il carattere aperto di queste due esperienze sempre tese a raccogliere le esigenze del territorio, ha fatto sì che prendessero forma degli spazi in continua evoluzione, per attività svolte e soggetti coinvolti.

La dimensione relazionale

La capacità di tessere relazioni nel caso del Casale Podere Rosa sembra essere frutto di un fare a più voci che ha da sempre caratterizzato l'esperienza.

Fare parte della stagione del Social forum, ha permesso un forte momento di scambio con tutte le altre esperienze informali romane, così come l'attenzione ai temi dell'ambientalismo ha portato il gruppo a porsi in forte dialogo con molti studiosi, permettendo finestre di apprendimento inedite⁸.

Questa particolare inclinazione ha fatto sì che negli anni l'attenzione verso il patrimonio ambientale e paesaggistico, portasse ad uno sconfinamento verso il Parco regionale di Aguzzano, distante poche centinaia di metri dal casale. Questa tensione verso un fuori che costituisce una risorsa importante per l'intero quadrante, ha aperto nuovi percorsi verso evoluzioni inaspettate. La collaborazione del Casale Podere Rosa, costituito nell'Associazione Casale Podere Rosa in ATI con la Lipu, ha permesso in una prima fase la vittoria di un Bando, indetto da Roma Natura, per la costituzione del punto informativo del Parco regionale di Aguzzano⁹. In un secondo momento questa collaborazione con la Lipu ha avuto come esito l'elaborazione e la presentazione diretta all'Amministrazione di un progetto che portava nel Casale ALBA 3-Le Vaccherie, un bene pubblico dismesso appena ristrutturato, il punto informativo del Parco, aprendo la strada nel 2003 all'ambizioso progetto Centro di Cultura Ecologica-Archivio Ambientalista. In questo momento storico l'intero patrimonio documentale, oltre ad entrare nel Polo Comune di Roma (SBN-RMR) entrò poi nel 2009 nel Polo Biblioteche di Roma come biblioteca federata¹⁰.

Le capacità relazionali sviluppate negli anni hanno permesso di attivare un altro bene pubblico dismesso, installandovi, oltre al punto informazione del Parco di Aguzzano, anche un archivio ambientalista grazie al lascito dell'archivio di Fabrizio Giovanale. Dal 2003 viene trasferito nel Centro di Cultura Ecologica anche parte del patrimonio librario della biblioteca. Rispondendo alle esigenze di un grande bacino di studentesse e studenti, questi nuovi spazi furono quotidianamente adibiti ad aule studio, con orari estesi ed inediti per una struttura bibliotecaria, nonché teatro di moltissime iniziative culturali.

Conclusa la Convenzione stipulata con il Comune di Roma per la gestione del Centro di Cultura Ecologica-Archivio Ambientalista l'esperienza terminò bruscamente nel maggio del 2016. La riattivazione di questo bene pubblico fino ad allora dismesso e trasformato in uno spazio culturale di riferimento nel quadrante, portarono alla presa in carico del bene da parte dell'istituzione Sistema Biblioteche Centri Culturali di Roma, che lo trasformò in una biblioteca generica. L'Archivio Giovanale rimase nell'ex Centro di Cultura Ecologica, ancora oggi del tutto inutilizzato, il resto dei materiali di Fabrizio Giovanale sono stati trasferiti alla Fondazione Micheletti di Brescia, mentre il patrimonio librario costruito negli anni tornarono al Casale Podere Rosa in una nuova disposizione e con il nome di Biblioteca Passepartout.

Per il Casale Rosso tra le relazioni più interessanti intessute, nei primi anni di attività, c'è stata la collaborazione con diverse scuole, che parteciparono a visite storico-archeologiche organizzate dalla biblioteca nell'area del casale e zone circostanti. Nel tentativo di radicarsi più saldamente e porsi come uno spazio di opportunità e di costruzione condivisa con la cittadinanza, l'Associazione Papillon ha da subito stretto legami con i Comitati e le Associazioni della zona, come nel caso dell'Associazione delle mamme di Ponte di Nona. Le capacità relazionali di qualsiasi iniziativa si scontrano inevitabilmente con i contesti, i quali manifestano capacità di reazione variabile nel tempo.

Aspetti conflittuali

Gli aspetti conflittuali sollevati da questi due casi, operano su piani differenti. Per Casale Podere Rosa il conflitto maggiore è da rintracciarsi nel mancato rinnovo della Convenzione per la gestione dello spazio Casale Alba 3-

⁸ https://casalepodererosa.org/univerde/universitaverde_cpr.pdf

⁹ In questa prima fase il punto informativo era nella sede del Casale Podere Rosa, via Diego Fabbri 00137 Roma

¹⁰ <https://casalepodererosa.org/biblioteca-passepartout/#storia>

Le Vaccherie, con il conseguente ritorno della biblioteca nel casale in via Diego Fabbri. L'esperienza del Casale Rosso è segnata da un *detour* significativo, con la fine dell'erogazione dei fondi regionali a sostegno del progetto della biblioteca, fatto che non ha comunque fermato le attività. Questa mancata erogazione di nuovi fondi a sostegno della biblioteca ha determinato difficoltà di gestione e possibilità progettuali ridotte. L'assegnazione degli spazi, in entrambi i casi, non annulla i conflitti che hanno generato distanze e fratture fra le parti. Sicuramente, nel caso del Casale Rosso lo scontro è stato più acceso e articolato negli anni, durante i quali sono state chiamate in causa le amministrazioni, temendo la fine dell'esperienza e le ripercussioni sulla continuità delle attività. Il Casale Podere Rosa, dopo i suoi sconfinamenti, ha dovuto rinunciare al Centro di Cultura Ecologica-Archivio Ambientalista, ha dimostrato di saper costruire una proposta culturale condivisa e mai banale. La concezione di un Archivio ambientalista sul lascito di Giorgio Nebbia e di Fabrizio Giovenale proponeva un'idea rinnovata di spazio culturale conservativo, gestito e progettato per essere un bene divulgato, a disposizione all'interno di una risorsa ambientale importante per l'intero quadrante. Un motivo di dispiacere emerso durante le interviste è sicuramente la mancata gestione e valorizzazione, che Biblioteche di Roma ha fatto dell'archivio di Fabrizio Giovenale, per il quale servirebbero investimenti specifici.

Riflessioni finali. La matematica alternativa dell'infrastruttura culturale di prossimità

La lettura congiunta delle due iniziative ci consente di evidenziare due questioni che riteniamo determinanti per far sì che le singole iniziative si configurino come nodi di un'infrastruttura, costruendo relazioni stabili e generative con il contesto, gli altri protagonisti del mondo socioculturale e le istituzioni. In questa prospettiva, emerge il ruolo di queste non tanto come erogatore diretto, ma come snodo di una trama che si compone, stabilizza, diffonde e diversifica, nello spazio e nel tempo.

Se guardiamo alla dimensione contestuale, le due biblioteche si confrontano con le criticità legate alla progressiva stabilizzazione delle nicchie di innovazione socioculturale. All'istituzione locale (il Municipio, l'amministrazione capitolina) viene chiesto di confrontarsi con una ricomposizione attenta e lungimirante delle istanze, anche conflittuali, poste da queste iniziative locali, che non sia limitata ad una serie di mutui arrangiamenti e soluzioni opportunistiche. Questa necessità richiede un ripensamento complessivo sul potenziale insito nella città pubblica (Baioni, 2017) e sui meccanismi che consentono di attivarlo e presidiarlo attraverso il superamento della specializzazione funzionale dei servizi, la definizione di strategie e progetti più articolati nel tempo e nello spazio, la riformulazione dei rapporti con l'associazionismo e il terzo settore (Laboratorio standard, 2021). La territorializzazione delle politiche deve misurarsi, innanzitutto, con la diversificazione e segmentazione delle aree di Roma costruite a cavallo del Raccordo, dove è indispensabile il potenziamento dell'infrastruttura socioculturale di prossimità. La figura della città-patchwork di Neutelings (Pisano, 2018) sembra appropriata per descrivere la condizione, permanente e problematica, con la quale occorre confrontarsi per definire forme appropriate di azione consapevole. In questa prospettiva, una pista di ricerca – laterale, ma non troppo – si lega ai due siti interessati dalle iniziative culturali: gli antichi casali, ricordo della Roma agricola. Un patrimonio isolato, privo di monumentalità, la cui presenza diffusa – sia all'interno dei quartieri residenziali, sia nei parchi e nei lembi dell'agro interclusi nel territorio urbanizzato – costituisce un elemento di particolare significato, in termini di riappropriazione e risignificazione del patrimonio. Così come i casali nella campagna romana costituivano i cardini della presenza umana in un territorio sostanzialmente disabitato, così oggi costituiscono, in potenza, i cardini di un'infrastrutturazione culturale di prossimità, tutta ancora da immaginare per la città abitata.

Per quanto riguarda la specificità della dimensione culturale, nelle due esperienze si conferma la sua importanza come «componente capacitante di un sistema di benessere» e il suo ruolo «in chiave redistributiva» (Allegrini, 2021: 64), in rapporto ad un quadro di crescita delle disuguaglianze sociali e delle vulnerabilità dei singoli (Celata, Lucciarini, 2016). Ciò premesso, la cultura appare anche e soprattutto come una dimensione rilevante in chiave di capacitazione. Possiamo considerare i due casi come pratiche di «auto-infrastrutturazione» (Manzini, 2021: 113) in cui gruppi di persone creative e intraprendenti modificano il senso e l'uso di quello che trovano, per trasformarlo nell'infrastruttura necessaria a ciò che si propongono di fare. In questa prospettiva, il riconoscimento del potenziale trasformativo delle esperienze informali offre diversi spunti di riflessione. Dal lato del pubblico, sono evidenti gli esiti positivi, in termini di ampliamento e rinnovamento dell'offerta di servizi, che derivano dalla disponibilità a raccogliere sollecitazioni esterne, come è avvenuto nel rapporto fra Podere

Rosa e Biblioteche per Roma. Esiti ancor più significativi, se rapportati alla possibilità di offrire nei quartieri esterni, strutture alternative alla biblioteca pubblica generica, qualificate, capaci di costruire connessioni fra dimensione locale e mondo esterno. Le due esperienze sono capaci di porsi, cioè, in esplicita controtendenza rispetto alla crescente polarizzazione delle funzioni attrattive che si registra nelle principali città italiane. Dall'altro lato, la dimensione generativa insita in un dialogo strutturato con le istituzioni si riverbera anche sulla capacità delle esperienze informali di produrre lasciti, maturare consapevolezze ed evolvere nel tempo, stabilizzandosi senza dissipare le energie e le capacità espresse nella fase iniziale. Diventare «luoghi ibridi, ludici e poliedrici di diffusione di conoscenza, sostegno allo studio e al sapere specialistico, di socialità attiva, di nuovi servizi culturali per le persone e per la comunità» (Argano, 2021: 188) implica la necessità di essere strutturati per riuscire a garantire una *legacy*. Viceversa, la surroga surrettizia dell'iniziativa pubblica, che viene svolta da queste iniziative senza un adeguato concorso di risorse, come testimoniano gli esigui contributi finanziari destinati al sostegno delle librerie indipendenti e indirizzati alle biblioteche private¹¹, sembra relegarli in una posizione di subalternità e di perenne transitorietà. In termini ancora più espliciti, la mancanza di un riconoscimento e di un sostegno pubblico, può inficiare la *legacy*, la presenza e la possibilità di reinventarsi e crescere senza tradire i presupposti che hanno da sempre guidato le intenzioni di costruzione di una proposta culturale gratuita e democratica.

Premesso che il nostro sguardo su queste due vicende è ancora parziale, ad esito di questo primo lavoro di scavo, ci sembra possibile formulare un'ipotesi. Esistono nella città di Roma numerose iniziative autopromosse che sono sorte con l'intenzione esplicita di offrire servizi socioculturali di prossimità, e che costituiscono elementi di un'infrastruttura di fatto, che potrebbe trasformarsi in un progetto consapevole e lungimirante. Nel Piano integrato per i Nuovi poli civici, culturali e di innovazione¹² finanziato dal PNRR la moltiplicazione di funzioni e di significati delle strutture socioculturali, sembra prendere forma istituzionale, sia pure all'interno di un contenitore che addensa singole progettualità senza disegnare “una chiara espressione del cambiamento auspicato per Roma” (Caudo et al., 2024, p. 119). Casale Rosso e Casale Podere Rosa confermano che congiuntamente, beni pubblici e progetti socioculturali possono esprimere un potenziale generativo capace di incidere sulla città. $2+2=5$ Quando il totale (tutto) è maggiore della somma delle singole parti.

Attribuzioni

L'*Introduzione* e le *Riflessioni finali* sono a cura di entrambi gli autori; il paragrafo *Due esperienze in dialogo* è a cura di Elisa Piselli.

Riferimenti bibliografici

- Albano R., Mela A., Saporito E. (2020), *La città agita*, Franco Angeli, Milano.
- Agnoli A. (2008), *Le piazze del sapere*, Editori Laterza, Bari.
- Allegrini G. (2022), *Partecipazione e innovazione culturale a impatto sociale*, in Paltrinieri R., *Il valore sociale della cultura*, Franco Angeli, Milano.
- Argano L. (2021), *Guida alla progettazione della città culturale*, Franco Angeli, Milano.
- Baioni M., Caudo G., Vazzoler N. (2019), *Il ruolo conteso, intenzioni e sopravvenienze nel secondo PEEP di Roma, Territorio*, 90, p. 37-45.
- Baioni M. (2017), *Cinquantamila ettari di opportunità*, in Caudo G., a cura di, *Roma Altrimenti: le ragioni nuove dell'essere Capitale*, Roma, Edizioni Conversazioni su Roma.
- Bingham-Hall J., A. Kaasa (2017), *Making Cultural Infrastructure*, Theatrum Mundi CIO, Londra.
- Caudo G., Baioni M., Celata F., De Leo D., Fava F., Piselli E., Tomasello P. (2024), «Roma Caput Mundi. Il piano senza piano e il ritorno della programmazione». In *Nono Rapporto sulle Città. La città e i territori del PNRR. Attori, processi, politiche*, il Mulino, Bologna, p. 107–27.

¹¹ Il *Contributo alle biblioteche per acquisto libri. Sostegno all'editoria libraria* è stato istituito dall'ex Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo Dario Franceschini con l'istituzione del Fondo emergenze imprese e industrie culturali del 2020. I contributi sono stati erogati annualmente dal 2020 al 2023.

<https://biblioteche.cultura.gov.it/contributi/Contributo-alle-biblioteche-per-acquisto-libri/>

¹² Memoria n. 2 Approvata dalla Giunta Capitolina nella seduta del 3 febbraio 2022.

- Celata F., Lucciarini S. (a cura di, 2016), *Atlante delle disuguaglianze a Roma*, Camera di Commercio di Roma, Roma.
- Cellamare C. (2019), *Città fai-da-te*, Donzelli, Roma.
- Franceschinelli R. (a cura di, 2021), *Spazi del possibile*, Franco Angeli, Milano.
- Di Pietro L. (2020), *Nuove istituzioni culturali di prossimità, una sfida per l'Umbria*, in *AUR&S, L'Umbria che verrà*, Perugia.
- Laboratorio standard (2021), *Diritti in città: gli standard urbanistici in Italia dal 1968 a oggi*, Donzelli, Roma.
- LabSU DICEA e Fairwatch (2022), *Reti di mutualismo e poi civici a Roma*, Comune-info, <https://comune-info.net/wp-content/uploads/2023/01/ebook-Reti-di-mutualismo-e-poli-civici-a-Roma.pdf>
- Lelo K., Monni S., Tomassi F. (2021), *Le mappe della disuguaglianza*, Donzelli, Roma.
- Manzini E. (2021), *Abitare la prossimità*, Egea, Milano.
- Pisano C. (2018), *Patchwork metropolis: progetto di città contemporanea*, Letteraventidue, Siracusa.
- Rossi P. O. (2012), *Roma Guida all'architettura moderna 1909-2011*, Editori Laterza, Roma.
- Secchi B. (2012), *Infrastrutture*, in Biraghi M., Ferlenga A., a cura di. *Architettura del Novecento Vol I. Teorie, scuole, eventi*, Torino, Einaudi, p. 474-483.
- Sendra P., Sennett R. (2022), *Progettare il disordine*, Treccani, Roma.

Sitografia

- <https://biblioteche.cultura.gov.it/it/contributi/Contributo-alle-biblioteche-per-acquisto-libri/>
- https://casalepodererosa.org/univerde/universitaverde_cpr.pdf
- https://casalepodererosa.org/biblioteca/patrimonio_Passepartout.pdf
- <https://casalepodererosa.org/biblioteca-passepartout/#storia>
- http://www.ristretti.it/commenti/2007/agosto/papillon_chiusura_biblioteca.pdf
- <http://www.bibliotecheoggi.it/pdf.php?filepdf=20060810001.pdf>

La città educante a Bergamo. Tra piano dei servizi e piano sperimentale degli usi scolastici

Cristina Renzoni

Politecnico di Milano
DAStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani
cristina.renzoni@polimi.it

Federica Rotondo

Politecnico di Torino
DIST - Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio
federica.rotondo@polito.it

Paola Savoldi

Politecnico di Milano
DAStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani
paola.savoldi@polimi.it

Abstract

Il contributo propone un'esperienza di ricerca e di supporto all'azione pubblica in corso, il "Piano sperimentale degli usi scolastici in affiancamento al Piano dei Servizi" del Comune di Bergamo, in cui le autrici sono coinvolte e responsabili di un incarico al Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano da parte dell'amministrazione comunale, esito di un mandato congiunto tra l'Assessorato all'Urbanistica e l'Assessorato all'Istruzione, contestualmente all'elaborazione del nuovo Piano di Governo del Territorio della città.

La ricerca si pone come obiettivo l'integrazione tra servizi educativi e urbanistica, esplorando le potenzialità del Piano dei Servizi in vista della definizione sperimentale di un Piano degli usi scolastici per la città di Bergamo. Una prima fase di lavoro vede la costruzione di un ampio quadro ricognitivo e interpretativo della relazione tra scuole e città, a partire dal quale sono state individuate preliminarmente alcune aggregazioni di scuole e servizi (cluster) che collaborano alla strategia dei "servizi aumentati" e dell'elaborazione del nuovo Piano di Governo del Territorio. Segue una sezione che spazializza alcuni dati sociodemografici per precisare la relazione tra domanda e offerta di servizi scolastici ed educativi della città. Infine, la proposta di una matrice strategica che consente di mettere a sistema i cluster di scuole e servizi, i dati sociodemografici di contesto e le sinergie con il piano.

Gli esiti della prima fase dell'esperienza in corso in relazione all'idea di città educante mettono in luce alcuni elementi di discussione e azione futura che includono: la realizzazione di nuovi servizi e rifunzionalizzazione di servizi esistenti a completamento dell'offerta complessiva; la manutenzione straordinaria del patrimonio costruito e degli spazi aperti esistenti; il miglioramento dell'accessibilità e riconfigurazione dello spazio della strada quale spazio collettivo, rafforzamento delle condizioni di fruizione ed uso da parte della cittadinanza (tempi, organizzazione, gestione e assetto degli spazi).

Parole chiave: welfare, innovation, urban policies

1 | Introduzione: la città educante

Il presente contributo restituisce gli esiti della prima fase del contratto di ricerca tra Comune di Bergamo e DAStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano, orientato al supporto al Piano dei Servizi della città e alla definizione di un Piano sperimentale degli usi scolastici¹.

La scuola: tre ragioni. L'ipotesi di lavoro è che le scuole e i servizi educativi costituiscano nodi cruciali per il futuro della città e che debbano essere messi al centro dell'azione pubblica. Questo per almeno tre ragioni. In primo luogo, per l'alto valore simbolico che le scuole incorporano, sia in termini di diritti sociali, sia in

¹ Il contratto di ricerca per il "Supporto all'elaborazione di un Piano sperimentale/strategico degli usi scolastici secondo la definizione di alcuni indirizzi e orientamenti progettuali e in affiancamento al percorso di attuazione del Piano dei Servizi del nuovo PGT in corso di elaborazione" è coordinato per il DAStU da Cristina Renzoni e Paola Savoldi (responsabili scientifiche), insieme a Federica Rotondo (coordinamento tecnico); il gruppo di lavoro è composto da Silvia Bergamini, Alice Galbiati e Chiara Zoppi. Le attività di ricerca hanno preso avvio nel settembre 2022 e se ne prevede il compimento nel dicembre 2023.

quanto presidio pubblico, luogo di riconoscimento per un insieme di cittadini. Il diritto all'istruzione, il suo grado di universalità e il suo ruolo nei processi di riduzione delle diseguaglianze trovano spazio nella scuola, come istituzione organizzata nello spazio. In secondo luogo, a motivo della loro distribuzione capillare nella città, attuale o potenziale baricentro di prossimità nelle pratiche di vita quotidiana e nei diversi quartieri. La scuola è meta di percorsi quotidiani reiterati che contribuiscono a costruire sensibilità e condizioni di relazione tra cittadini e spazio urbano. Infine, per l'intrinseca capacità di fare rete sul territorio e di intessere percorsi di inclusione capaci di intercettare direttamente, giorno dopo giorno, gli studenti, nelle diverse fasi del percorso di crescita, e le reti sociali di cui fanno parte. Attorno alle istituzioni scolastiche gravitano infatti una varietà di soggetti, differenti anzitutto per età e per ruolo, eppure coinvolti in esperienze educative più o meno strutturate: gli studenti, le loro famiglie, gli insegnanti, il personale tecnico e amministrativo, il personale ausiliario, gli operatori del terzo settore coinvolti in attività che hanno luogo entro o in prossimità della scuola.

La città educante. La rilevanza materiale delle dimensioni sopra descritte (spazi, luoghi, relazioni), riguarda una concatenazione di spazi fisici che possono configurare la cosiddetta città educante (Mottana, Campagnoli 2016; Ward 1978, 2018; Darian-Smith, Willis 2017), in cui non solo possono aver luogo attività, libere o strutturate, dedicate agli studenti di diverse età e ad altri cittadini, a ritmi alterni o combinati, ma anche in cui sono garantiti alcuni diritti di cittadinanza legati alla formazione nel tempo dei singoli e delle reti familiari, amicali, sociali che li accompagnano (Klinenberg 2018; Collettivo per l'Economia Fondamentale 2019).

Nelle esperienze di apprendimento lo spazio ha un ruolo molto importante. L'attenzione dedicata agli ambienti scolastici conferma un interesse crescente per questo campo di studio, vedendo spesso affiancati architetti e pedagogisti. La pandemia ha costretto ad affinare il più possibile la capacità di organizzare lo spazio disponibile nelle aule, nei corridoi, nelle palestre, nei refettori di pertinenza delle scuole, fino a coinvolgere e rinnovare i modi d'uso degli spazi aperti (Renzoni, Savoldi 2019; Borgogni 2020; Giunti *et al.* 2022; Bricocoli *et al.* 2022). Parallelamente a questa sorta di estensione/aumento degli spazi scolastici, in alcuni casi avviato già in tempi precedenti la pandemia, si è ampliata anche la galassia dei soggetti riconosciuti come educatori possibili: non più solo il corpo insegnante, ma una rete estesa e fitta di figure che a vario titolo prendono parte al percorso di crescita dei più giovani: la comunità educante.

Come è riconosciuta l'importanza di moltiplicare figure, istituzioni ed entità di riferimento capaci di cooperare per contribuire alla crescita dei più piccoli, allo stesso modo entrano nel novero degli spazi di apprendimento non solo le scuole, ma anche altri luoghi della città: dallo spazio di accesso alla scuola (una piazza, un marciapiede, uno slargo) alla sala parrocchiale in cui frequentare un corso di recitazione, dalla pista ciclabile tangente l'ingresso della scuola al giardino pubblico raggiungibile in pochi minuti, dalla palestra in cui sono offerti corsi pomeridiani e serali all'auditorium che sistematicamente ospita concerti interpretati da classi di scuole diverse (Luisi, Renzoni 2020). In questa prospettiva l'esperienza di crescita e di apprendimento avviene grazie all'operosità di una comunità educante, ma prende corpo uno spazio articolato, relativamente continuo e confortevole, la città educante.

Nella prospettiva di chi si occupa di formazione, di pedagogia, e in particolare di pedagogia dell'infanzia, si tratta di ripensare a luoghi, ruoli, condizioni e approcci dei processi di apprendimento e di insegnamento. Nella prospettiva di chi si occupa dello spazio della città la sfida non coinvolge solo gli studenti e gli insegnanti, né solo la comunità educante, ma coinvolge tutti i cittadini, poiché si tratta riconoscere e progettare relazioni di continuità e complementarità tra spazi e servizi diversi affinché possano nel loro insieme strutturare la città (Savoldi, Rotondo 2021; Delaunay *et al.* 2022).

2 | Il piano dei servizi, non da solo

In questi termini, si intendono le azioni pubbliche sulla scuola non solo come parte integrante, ma come leva straordinaria per le scelte urbane e urbanistiche della città. Il lavoro che è stato condotto sino ad ora e che occuperà una seconda fase fino alla conclusione del 2023, si pone come obiettivo l'integrazione tra servizi educativi e urbanistica, esplorando le potenzialità di due strumenti di governo e di indirizzo. Il primo è il Piano dei servizi, uno strumento noto e da tempo praticato nel contesto lombardo; se ne è proposta un'estensione fortemente centrata sull'insieme delle infrastrutture scolastiche, in stretta relazione con i servizi ad esse prossimi o correlati. Il secondo (in corso di elaborazione) ambisce alla definizione di un Piano degli usi scolastici, un dispositivo a carattere sperimentale la cui definizione e applicazione offre ampi margini di integrazione e di innovazione. Il percorso proposto, nel merito e nel metodo, ha caratteri inediti rispetto alla più parte dei processi di pianificazione urbanistica in corso in Italia. Per queste ragioni,

L'esperienza avviata dall'amministrazione comunale di Bergamo potrebbe costituire un laboratorio originale e un riferimento influente tanto sotto il profilo urbanistico, quanto sotto il profilo delle politiche educative. Sul territorio lombardo, la legge urbanistica regionale del 2005 regola i processi di pianificazione urbanistica alla scala comunale attraverso lo strumento del Piano di Governo del Territorio che a sua volta si compone di tre elaborati: il Documento di Piano esprime orientamenti strategici e individua ambiti e strumenti principali funzionali alla trasformazione del territorio comunale; il Piano delle Regole include l'apparato normativo associato alle previsioni del piano; il Piano dei Servizi è orientato alla ricognizione e alla progettazione entro la città esistente di attrezzature di interesse pubblico e generale. Secondo le linee guida per la elaborazione di questi strumenti, elaborate da Regione Lombardia poco dopo l'emanazione della legge, «lo standard urbanistico è stato ripensato, passando da un disegno astratto e onnicomprensivo della rete dei servizi alla redazione di un progetto coerente ed integrato di offerta, valutato nella sua fattibilità, con funzione, oltre che di soddisfazione della domanda, di effettiva qualificazione di un territorio e di sostegno alla sua competitività» (Regione Lombardia 2005). Attorno al ripensamento e alla riforma del dispositivo degli standard urbanistici si sono misurate sia alcune sperimentazioni correlate alla elaborazione di nuovi piani², sia alcune ricerche maturate ormai nel corso degli ultimi vent'anni³.

Tuttavia, seppur a fronte di alcuni tentativi di rinnovamento del processo di elaborazione del piano dei servizi, sembrano ancora ampi i margini di sperimentazione, in particolare attorno a due dimensioni: la prima riguarda il *nesso possibile tra piano dei servizi e strumenti di pianificazione attuativa*; la seconda riguarda il *nesso possibile tra piano dei servizi ed altri strumenti di programmazione, pianificazione o regolazione*. È, ad esempio, il caso dei Piani di zona per la programmazione delle politiche sociali, oppure di provvedimenti regolativi che possono incidere nella prefigurazione e nella regolazione di spazi e servizi.

Queste dimensioni sollevano questioni di merito e di metodo sia in relazione alla previsione di nuovi ambiti di trasformazione urbana, sia in relazione alla previsione di interventi più puntuali entro il tessuto della città esistente. La sperimentazione avviata a Bergamo elegge le scuole come uno dei temi centrali per:

- a) mettere in relazione, operativamente, previsioni di piano e pianificazione attuativa, riconoscendo un set di progetti e di ambiti, ordinati secondo *criteri possibili di priorità* di intervento (che potranno entrare entro il piano triennale delle opere pubbliche);
- b) prevedere progetti e interventi di nuova realizzazione, di adeguamento, di manutenzione il cui disegno sia *l'esito combinato di diversi dispositivi* che regolano tanto i caratteri materiali quanto le condizioni d'uso degli spazi dei servizi che possono essere in capo a soggetti diversi (attraverso un piano sperimentale degli usi scolastici che potrà valersi di una componente del Piano dei servizi dedicata alla relazione degli spazi e dei servizi scolastici con spazi e servizi ad essi prossimi e potenzialmente complementari).

3 | Un approccio integrato e intermedio

Il presente contributo si concentra sul lavoro condotto in affiancamento al Piano dei servizi e definisce alcune linee di interpretazione e di azione, a partire dagli spazi scolastici e educativi della città. Il tema è da tempo prerogativa della pianificazione urbanistica. Tuttavia, nel tempo, consistenza, condizioni e forme d'uso degli spazi dei servizi sono in molti casi mutate. Il patrimonio materiale esiste già, ma è stato progettato e realizzato in un'epoca e in una città diversa da quella attuale. Attraverso il riconoscimento del ruolo degli spazi scolastici come luoghi (diffusi e dunque distribuiti in modo relativamente equo), si è inteso prefigurare una strategia di intervento sulla rete policentrica degli spazi e dei servizi pubblici di interesse collettivo.

Mappe. La ricerca si è costruita a partire da un ampio quadro ricognitivo e interpretativo della relazione tra scuole e città. Le mappe consentono di confrontarsi con consistenza, localizzazione e condizioni del patrimonio scolastico di una città di medio-grandi dimensioni, con le relazioni con i differenti quartieri della città (*Figura 1*) e con le architetture istituzionali delle scuole. Un'operazione che si è articolata sui diversi ordini e gradi delle scuole della città: dai nidi all'università. Per i nidi sono state individuate forme di gestione e relazioni verticali e orizzontali con le scuole dell'infanzia pubbliche e private (Sabatinelli 2017; Istat 2020)⁴;

² Si tratta di esperienze condotte su tutto il territorio nazionale, anche in relazione a una nuova stagione durante la quale sono state elaborate nuove leggi urbanistiche regionali con orientamenti non omogenei.

³ Si vedano: Bifulco 2003; Curti 2006; Pomilio 2009; Officina Welfare Space 2012; Renzoni 2018; Marchigiani, Savoldi 2019; Giamo 2019; Laboratorio Standard 2021; Bricocoli et al. 2023.

⁴ Riguardo all'analisi e allo studio dei servizi alla prima infanzia, le autrici hanno condotto un lavoro ispirato al medesimo approccio nell'ambito del progetto di ricerca Equi_06, coordinato da Stefania Sabatinelli (DASU, Politecnico di Milano), premiato e finanziato nel 2021 nell'ambito dell'iniziativa Polisocial Award e dedicato a studiare condizioni e orientamenti per la realizzazione dei poli di infanzia integrati, per bambini di 0-3 anni e di 3-6 anni; si veda: <https://www.equi06.polimi.it/>

per le scuole pubbliche del I ciclo sono stati individuati gli istituti comprensivi di riferimento in relazione alla perimetrazione dei quartieri della città; per le scuole superiori sono identificati i diversi indirizzi formativi.

La localizzazione delle scuole in città ha mostrato come la condizione prevalente è quella della vicinanza/contiguità tra scuole diverse (cluster scolastici), segno anche delle stagioni in cui sono state progettate e realizzate le infrastrutture scolastiche della città.

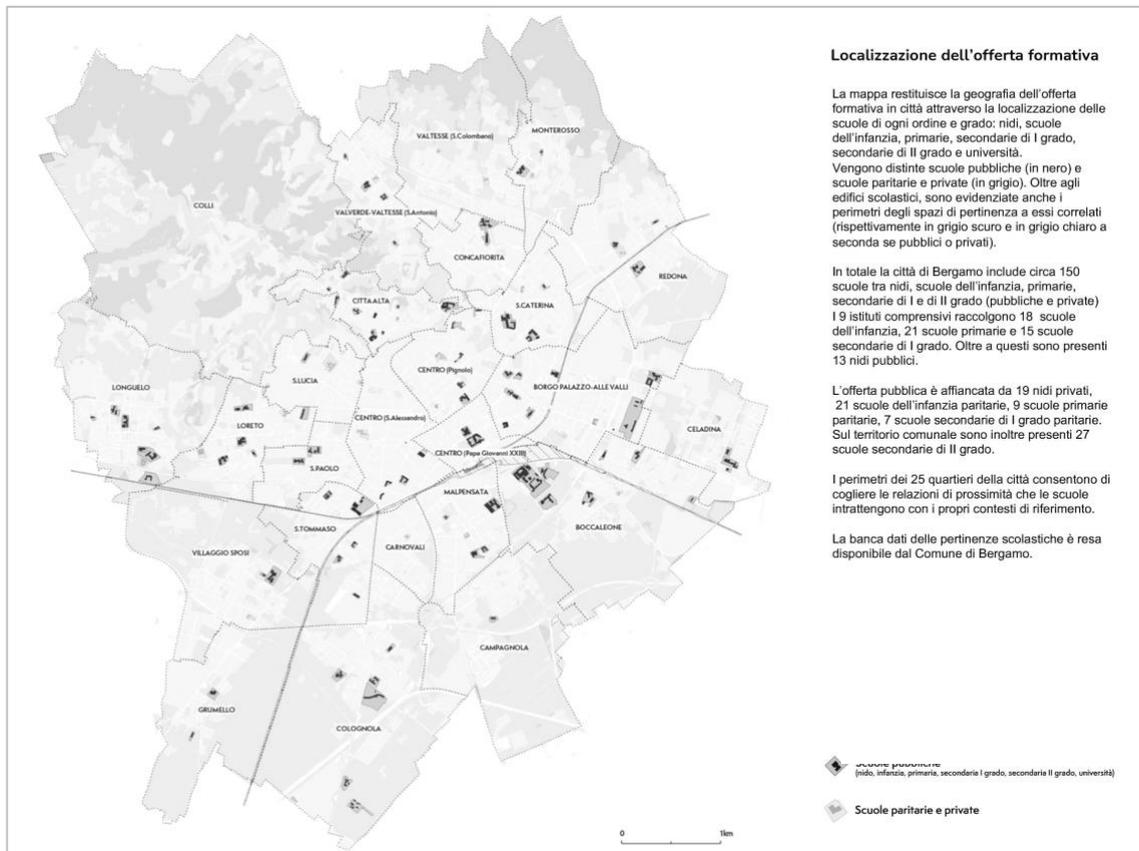


Figura 1 | La localizzazione dell'offerta formativa a Bergamo.

Fonte: elaborazione del gruppo di ricerca.

Cluster di servizi. La prima operazione di ricognizione dei servizi scolastici ha consentito di estendere questo tipo di lettura interpretativa a tutto il sistema dei servizi della città (Figura 2 e 3): sono state individuate preliminarmente 27 aggregazioni di scuole e servizi (cluster) che collaborano alla strategia dei “servizi aumentati” e del documento di piano in corso di redazione. I servizi aumentati sono, secondo il lessico e l'impostazione del piano, servizi il cui potenziale si estende oltre la vocazione prevalente che li connota: una scuola che può diventare centro civico, accogliendo servizi ed attività che coinvolgano anche popolazioni diverse da quella studentesca; oppure un teatro che accoglie regolarmente attività di formazione correlate alle scuole.

La costruzione del quadro ricognitivo alla scala del territorio comunale ha permesso di identificare, a partire dalle infrastrutture scolastiche, alcune aggregazioni di “servizi aumentati” (Figura 4 e 5). Questa parte del lavoro restituisce ad una scala ravvicinata forme e caratteri di ognuna delle aggregazioni identificate. Tali unità sono assunte come ambiti privilegiati di analisi e intervento possibili, attraverso lo strumento del Piano dei servizi e del Piano sperimentale degli usi. Le operazioni principali hanno riguardato:

- il riconoscimento di tutti i cluster presenti sul territorio comunale,
- l'elaborazione di un abaco (Figura 6) che comprende l'estrapolazione e il disegno dei singoli cluster, organizzato entro 5 quadranti urbani (area occidentale, settentrionale, orientale, meridionale e centrale) che permettono di cogliere tanto l'assetto del singolo cluster, quanto una visione sinottica, ad una scala intermedia (più quartieri);
- la predisposizione di una scheda-tipo di approfondimento sulla base della quale sarà analizzato ognuno dei cluster in cui convergeranno informazioni dettagliate sui caratteri degli spazi e su tempi/modi d'uso.

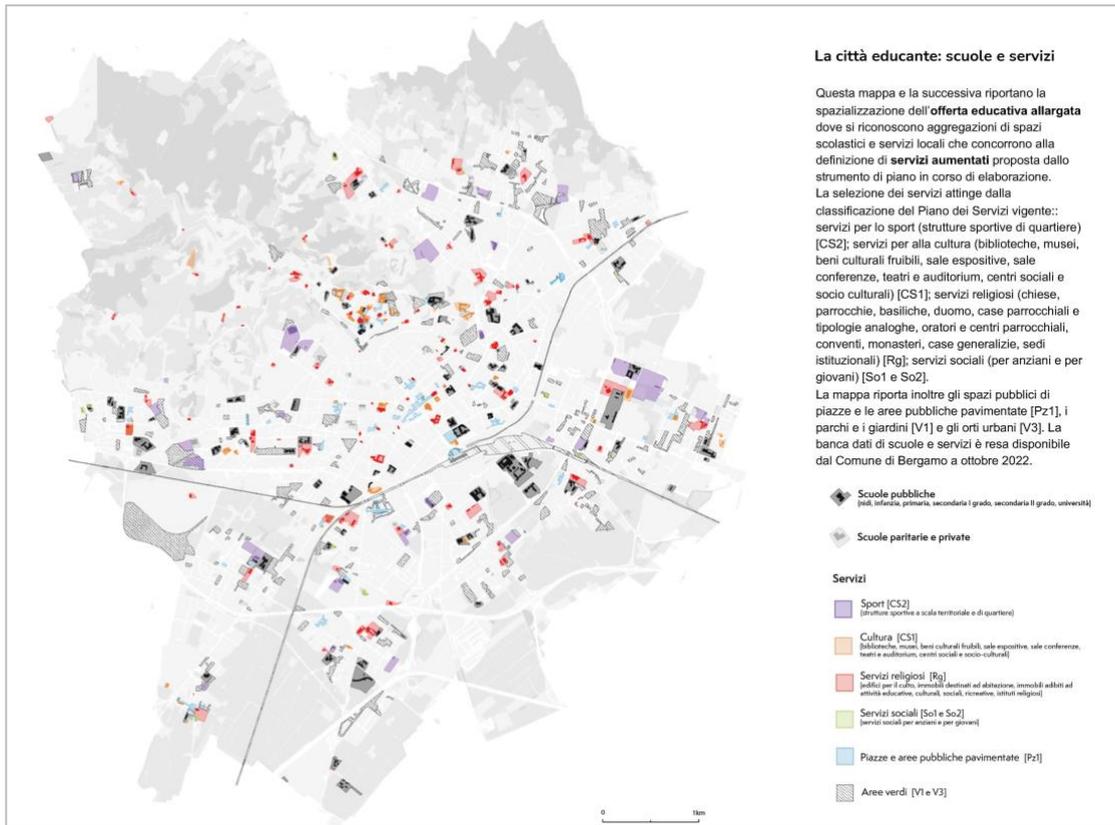


Figura 2 | Aggregazioni di spazi scolastici e servizi locali a Bergamo.
Fonte: elaborazione del gruppo di ricerca.

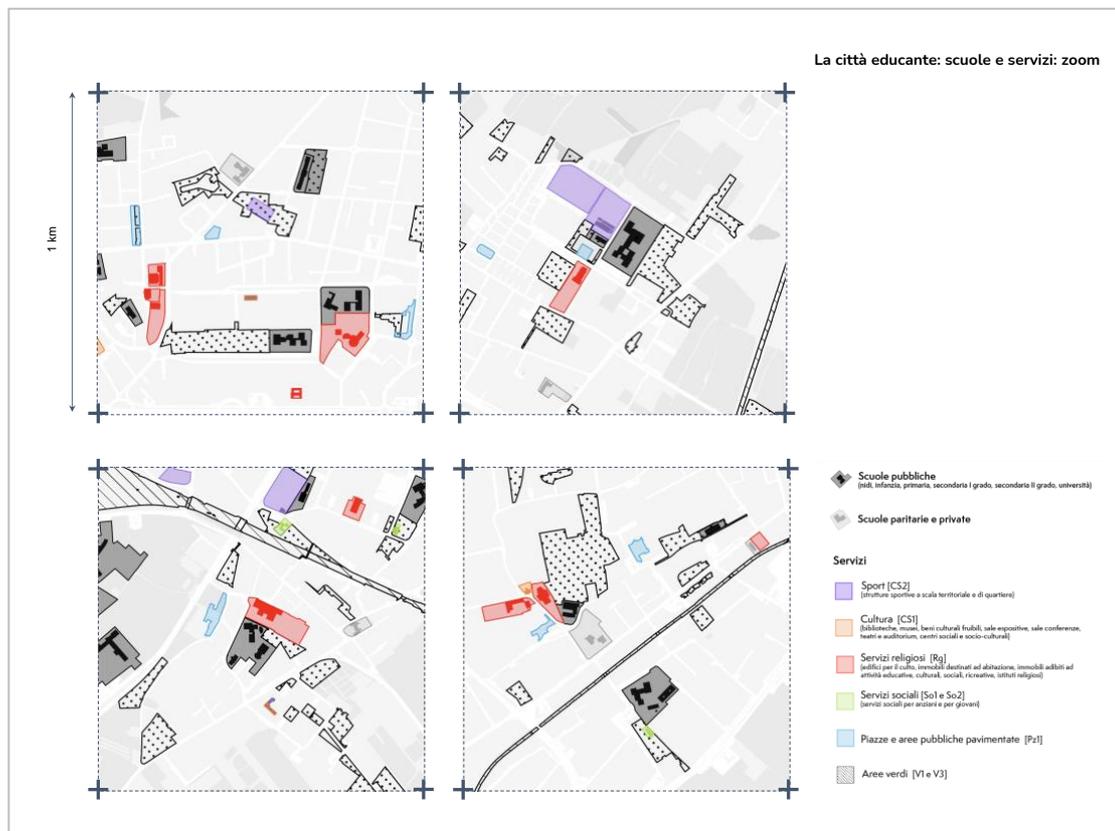


Figura 3 | Aggregazioni di spazi scolastici e servizi locali a Bergamo. Zoom su quattro situazioni.
Fonte: elaborazione del gruppo di ricerca.

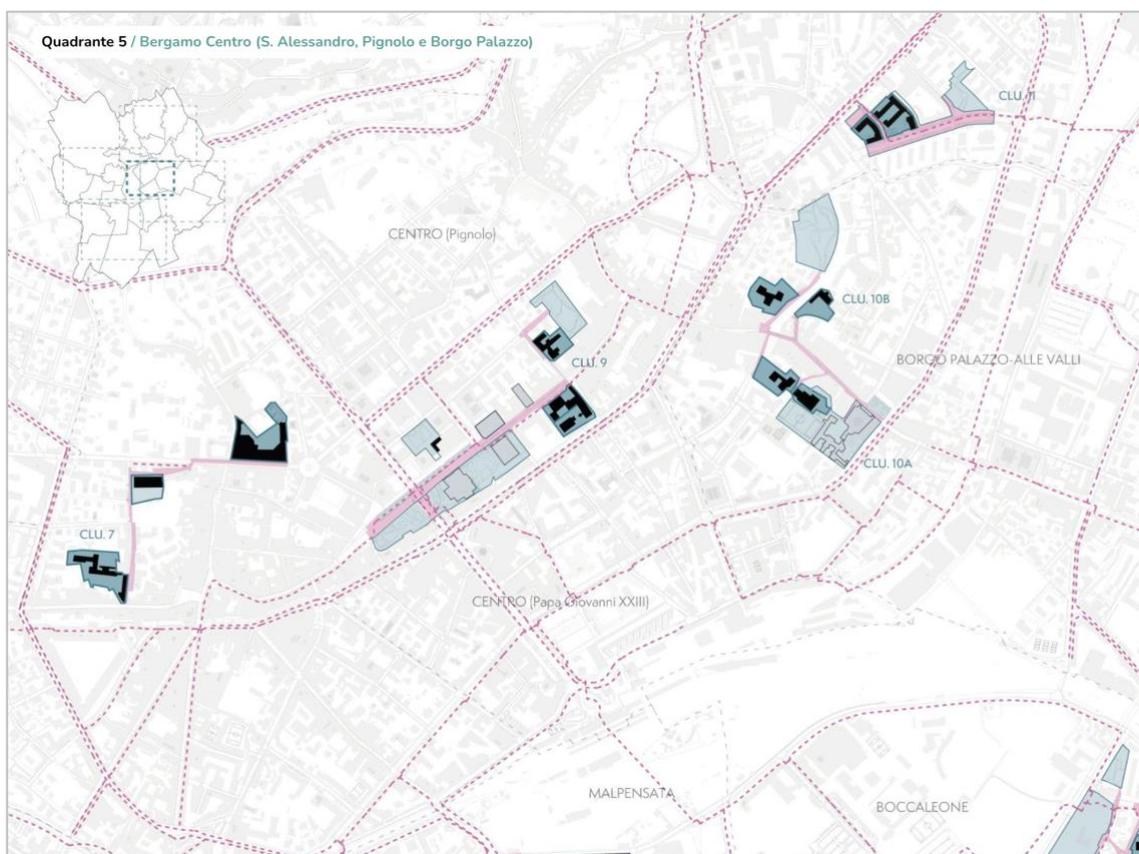
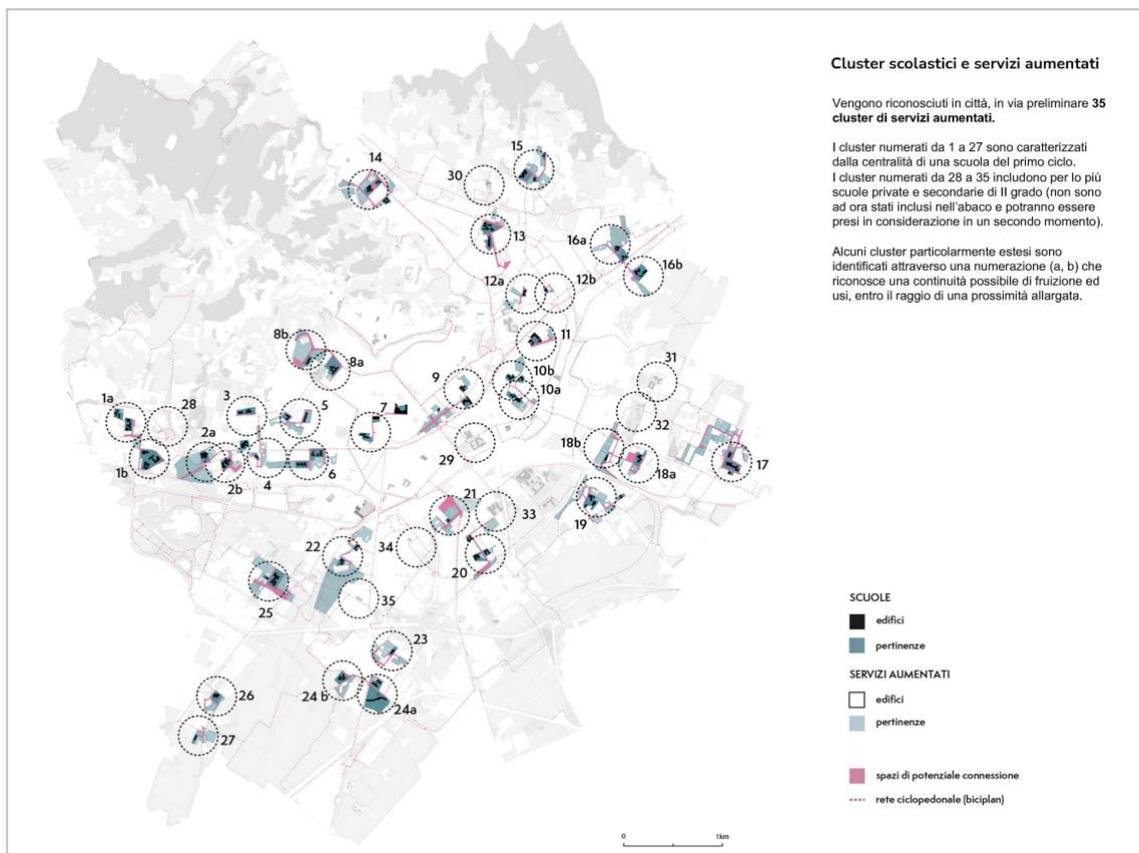


Figure 4, 5 | Individuazione dei cluster scolastici e servizi aumentati a Bergamo. In alto l'intero territorio comunale, in basso una mappatura a scala più ravvicinata del quadrante centrale della città. Fonte: elaborazione del gruppo di ricerca.

Il riconoscimento dei cluster di servizi aumentati è avvenuto sulla base di alcuni criteri di selezione.

1. La selezione dei servizi inclusi nei diversi cluster è sempre compiuta attraverso l'identificazione di scuole del primo ciclo, il cui ruolo è fondamentale entro una logica di prossimità, in relazione a pratiche ripetute e ordinarie d'uso degli spazi urbani. Il cluster dunque si estende, includendo altre scuole sia pubbliche che paritarie, fino al secondo ciclo di istruzione (primarie, secondarie di I grado, secondarie di II grado) e un insieme di spazi e servizi (identificati e nominati dal Piano dei servizi) la cui vocazione accoglie tanto le popolazioni più giovani, in età scolare, quanto la cittadinanza nel suo insieme, secondo tempi e condizioni definite: giardini, parchi urbani e orti urbani (secondo la denominazione del piano: V1, V3), attrezzature culturali quali biblioteche, auditorium, teatri, musei, centri civici e socio-culturali (CS1), servizi di quartiere per lo sport (CS2), servizi religiosi quali chiese, parrocchie oratori e centri parrocchiali (Rg), servizi sociali destinati alla popolazione giovane e alla popolazione anziana (So1, So2);

2. La selezione dei servizi inclusi nei diversi cluster è compiuta sulla base delle condizioni di prossimità che li connotano. Secondo un principio che favorisce il più possibile la continuità nello spazio, al cluster afferiscono servizi a cui corrispondono spazi contigui, affiancati o collegati da spazi pubblici, piazze e spazi di connessioni ciclo-pedonale (esistenti o in previsione). Il cluster si configura così come un ambito che garantisce la possibilità di praticare spostamenti lenti, in sicurezza, per accedere a spazi e servizi differenti, a seconda dei momenti della giornata, dell'età e del grado di autonomia dei cittadini;

3. La selezione dei servizi inclusi nei diversi cluster è aperta a spazi e servizi la cui titolarità di gestione non è solo pubblica e non è solo comunale. Le condizioni di accesso (tempi, costi, vincoli di età, ...) rappresentano variabili influenti che meritano una ricognizione ulteriore e che contribuiranno a valutare quali sono le effettive possibilità e i margini di miglioramento per tendere a una interazione il più ampia possibile tra servizi ed usi estesi.

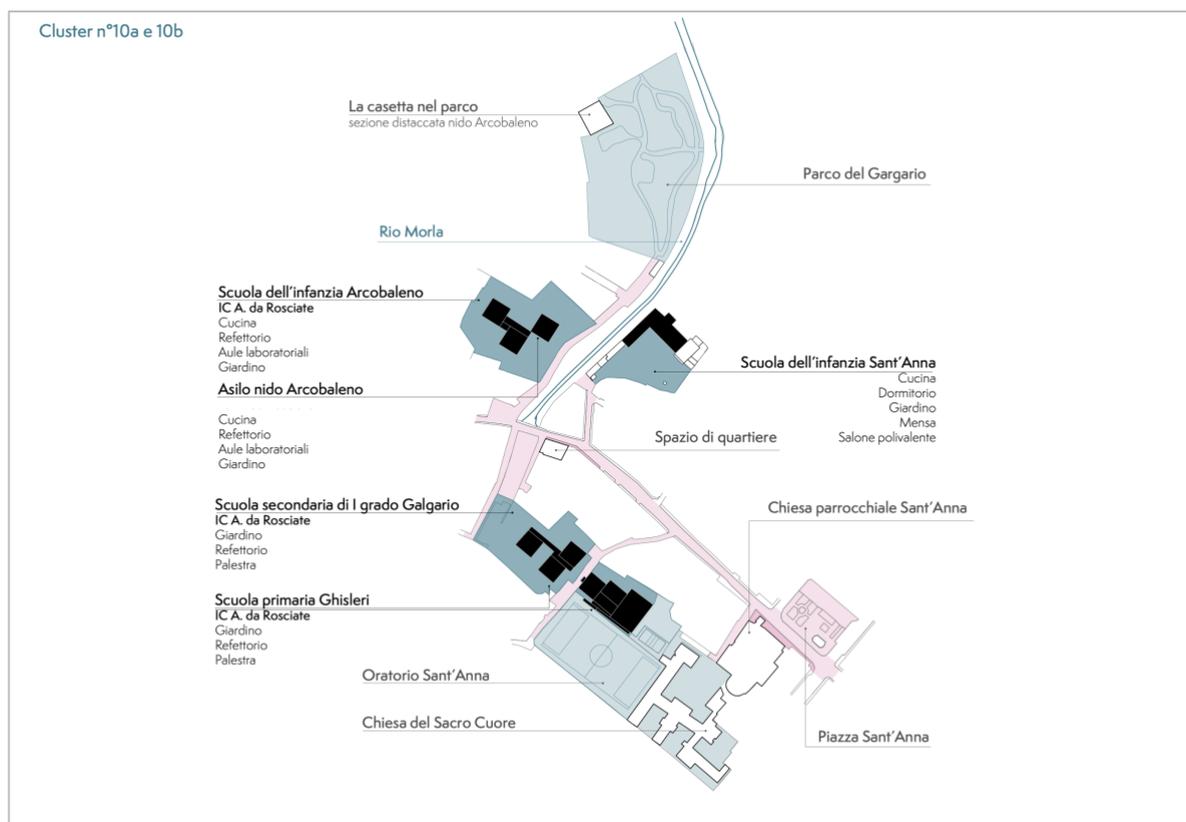


Figura 6 | Un estratto dell'abaco dei cluster scolastici e servizi aumentati.

Fonte: elaborazione del gruppo di ricerca.

4 | Sinergie con il piano

A valle delle operazioni descritte, è stato approfondito il rapporto tra l'insieme dei servizi aumentati - così come riconosciuti e analizzati attraverso l'elaborazione dell'abaco, nelle pagine precedenti – e i luoghi su cui insistono le strategie su cui è costruito il Documento di Piano.

L'ipotesi è che attraverso questa operazione sia possibile individuare quali cluster siano già inclusi entro ambiti destinati ad essere oggetti di trasformazione, per poter orientare alcuni dei contenuti del Piano dei Servizi coerentemente a ciò che è emerso grazie al quadro di ricognizione dei servizi aumentati. Potranno ad esempio essere prefigurate sinergie possibili tra servizi posti in prossimità, in virtù di interventi che ne supportino l'accessibilità o la continuità attraverso opportuni elementi connettori.

Più specificamente, le sinergie possibili tra il sistema delle infrastrutture scolastiche e dei servizi aumentati e strategie di piano sono riconosciute tenendo in considerazione:

- la *dorsale della rigenerazione*, lungo assi, nodi e ambiti ad elevato grado di trasformabilità,
- i *cultural trails*, una rete di percorsi ciclo-pedonali ammagliati attraverso elementi di connessione,
- la *cintura verde*, i *parchi* e le *aree di margine* che costituiscono una componente significativa dei servizi ecosistemici cittadini⁵.

Infine, una quarta dimensione strategica è attribuita alle infrastrutture di *mobilità ciclabile* (esistenti e in previsione, attraverso lo strumento del Biciplan), agli spazi a traffico limitato (ZTL) e alle aree verdi presenti nel tessuto urbano.

5 | Matrice strategica. Spazi e servizi: luoghi, criteri e priorità

La ricognizione delle infrastrutture scolastiche e il riconoscimento dell'aggregazione in cluster di servizi aumentati ad essere potenzialmente correlati, ha permesso di disegnare una mappa d'insieme rispetto alla quale procedere in due direzioni:

- 1) avvicinamento e precisazioni riguardo a forme, condizioni e usi estesi degli spazi che compongono i cluster (abaco e schede);
- 2) sintesi e individuazione di alcune variabili che contribuiscono a formulare ipotesi sulle priorità da assumere nella individuazione dei cluster e dei contesti su cui intervenire.

Questa seconda direzione di lavoro è stata affrontata costruendo in via sperimentale una matrice organizzata attorno a tre ordini di variabili:

- a) le dotazioni disponibili entro i singoli cluster, già identificate attraverso l'abaco;
- b) le relazioni con le strategie formulate dal Documento di piano, valutate combinando la mappa dei cluster alla scala comunale con le rappresentazioni spazializzate delle strategie di piano (dorsali, cultural trails, parchi e cintura verde) e da altri strumenti di pianificazione di settore (biciplan);
- c) le condizioni socio-demografiche che connotano i quartieri dei quali fanno parte i diversi cluster.

Le dotazioni sono analiticamente segnalate nella griglia della matrice, rendono conto della natura e della consistenza di tutti i servizi compresi nei cluster e permettono di restituire un quadro in chiave comparativa e in relazione alle altre variabili della matrice.

Il grado di sinergia con gli orientamenti definiti dal Documento di piano è stabilito secondo un criterio che predilige la dimensione spaziale, distinguendo in modo elementare 3 situazioni possibili a seconda che il cluster sia incluso, tangente o estraneo alle porzioni di territorio tematicamente individuate dal piano. L'ipotesi è che quanto più le indicazioni del piano includano i cluster dei servizi aumentati, tanto questi più possano essere considerati prioritari nelle previsioni del Piano dei Servizi.

Le condizioni socio-demografiche dei quartieri permettono di calibrare il riconoscimento delle priorità anche in relazione a condizioni di fragilità manifesta o potenziale della popolazione residente. L'ipotesi è che sia così possibile individuare ambiti che meritano maggiore attenzione sulla base di variabili che riguardano prevalentemente trend demografici, età della popolazione residente, incidenza della popolazione in età scolare, assetto dei nuclei familiari.

⁵ Alcuni dei primi materiali relativi agli studi condotti per la elaborazione del piano sono reperibili in <https://pgtbergamo.it/documenti/> In particolare il documento *PGT Bergamo 2021, Laboratorio Bergamo attrattiva*, 2 ottobre 2021, comprende una elaborazione iniziale della Dorsale della rigenerazione (p.13).

Riferimenti bibliografici

- Borgogni A. (2020), *L'intenzionalità educativa degli spazi pubblici. Luoghi e tempi delle didattiche in movimento*, Studium edizioni, Roma.
- Bifulco L. (a cura di, 2003), *Il genius loci del welfare. Strutture e processi della qualità sociale*, Officina Edizioni, Roma.
- Bricocoli M., Orsini F., Renzoni C., Savoldi P. (2021), «Schools and cities: spaces for solutions», in S. Armondi, A. Balducci, M. Bovo, B. Galimberti (eds.), *Cities Learning from a Pandemic. Towards Preparedness*, Routledge, 2022, p. 209-231.
- Bricocoli M., Marani B., Sabatinelli S. (2023), «Planning and designing universal access to social services. A pioneering local program on welfare spaces in Italy», *Environment and Planning C: Politics and Space*, <https://doi.org/10.1177/23996544231155786>
- Collettivo per l'Economia Fondamentale (2019), *Economia fondamentale. L'infrastruttura della vita quotidiana*, Einaudi, Torino.
- Curti F. (a cura di, 2006), *Lo scambio leale. Negoziazione urbanistica e offerta privata di spazi e servizi pubblici*, Officina Edizioni, Roma.
- Darian-Smith K., Willis J. (eds.) (2017), *Designing Schools. Space, place and pedagogy*, Routledge, London/New York, 2017.
- Delaunay F., Ramos A., Lagurgue X., Blanc S., Machon N., Akiki É. (2022), « La renaturation des sols des écoles parisiennes au prisme des service écosystémiques : élaboration d'un outil d'aide à la décision dans le cadre du programme cours Oasis de la ville de Paris», *Projets de paysage*, 27, pp.91-149, <http://journals.openedition.org/paysage/31301>
- Eric Klinenberg (2018), *Palaces for the people. How infrastructure can help fight inequality, polarization, and the decline of civic life*, Crown, New York.
- Giamo C. (a cura di, 2019), *Dopo 50 anni di standard urbanistici in Italia. Verso percorsi di riforma*, INU Edizioni.
- Giunti C., Orlandini L., Panzavolta S. (2022), «Riconfigurare gli ambienti di apprendimento attraverso l'approccio pedagogico dell'Outdoor education», *Contesti. Città, territori e progetti*, <https://oajournals.fupress.net/index.php/contesti>
- Istat (2020) Nidi e servizi educativi per l'infanzia. Stato dell'arte, criticità e sviluppi del sistema educativo integrato 0-6, https://www.istat.it/it/files/2020/06/report-infanzia_def.pdf
- Laboratorio Standard (a cura di, 2021) *Diritti in città. Standard urbanistici in Italia*, Donzelli, Roma.
- Luisi D., Renzoni C. (2020) “Scuola”, in Cersosimo D., Donzelli C., a cura di, *Manifesto per riabitare l'Italia*, Donzelli, Roma, pp. 213-217.
- Marchigiani E., Savoldi P. (2019), «Sugli standard. Questioni e bilanci», *Territorio*, 90, pp. 21-26.
- Mottana P., Campagnoli G. (2017), *La città educante. Manifesto della educazione diffusa. Come oltrepassare la scuola*, Asterios editore, Trieste.
- Officina Welfare Space (2012), *Spazi del welfare. Esperienze, luoghi, pratiche*, Quodilibet, Macerata.
- Pomilio F. (a cura di, 2009), *Welfare e territorio. Esplorare il legame tra politiche dei servizi e dimensione urbana*, Alinea, Firenze.
- Regione Lombardia, Urbanistica e Territorio (2005), *Piano dei Servizi. Linee guida alla redazione*, Milano.
- Renzoni C., (2018) «Cinquant'anni di standard urbanistici (1968-2018). Radici», *Territorio*, 84, pp. 21-23.
- Renzoni C., Savoldi P. (2019), «Scuole: spazi urbani di transizione e apprendimento», *Urbanistica*, 163, pp. 140-147.
- Sabatinelli S. (2017), *Politiche per crescere. La prima infanzia tra cura e investimento sociale*, il Mulino, Bologna.
- Savoldi P., Rotondo F. (2021), “Scuole e politiche urbane. Uno spazio da disegnare”, in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 132, pp. 172-196.
- Ward C. (1978), *The Child in the City*, Pantheon Books, New York.
- Ward C. (2018), *L'educazione incidentale*, Elèuthera, Milano.

Ragazzi madre.

Interazioni tra scuola e territorio, coinvolgere i più giovani nell'immaginazione e trasformazione dello spazio pubblico

Valentina Rossella Zucca
Università IUAV di Venezia
Dipartimento di Culture del Progetto
vrzucca@iuav.it

Abstract

Le scuole sono state i primi e più importanti spazi educativi istituzionalizzati e capillari nel territorio italiano. L'enorme patrimonio di edifici e spazi aperti, diffuso nella maggior parte delle città, ha accentrato la spinta del secondo dopoguerra all'educazione e alfabetizzazione del Paese in uno spazio pubblico riconoscibile (Renzoni 2011; Laboratorio Standard 2021; Mattioli et al. 2022). Anche se la scuola ha conquistato nel tempo una presa culturale sulle abitudini sociali e sulla capacità di autodeterminazione dei giovani, l'apprendimento dal territorio continua a essere il tipo di formazione più accessibile e continuo nel tempo. Alcuni segni del potenziale rapporto tra scuola e territorio si depositano sullo spazio urbano, come nelle strade di San Sperate, nel Sud Sardegna, trasformate in un museo a cielo aperto dall'iniziativa dell'artista Pinuccio Sciola. Questa esperienza, iniziata con la pittura ribelle con i bambini del posto, è stata poi intercettata anche dalle scuole ufficiali, con laboratori che coinvolgono gli studenti nella progettazione e trasformazione dello spazio pubblico. Coinvolgere i bambini nell'immaginazione e nella trasformazione dello spazio pubblico attraverso attività ludico-partecipative può dare al progetto una prospettiva futura e inclusiva. Si valorizza la loro quotidiana capacità di "fare finta che", principio essenziale del progettare, che combina percezione estetica e reazione emotiva (Geddes, 1915), educando questi giovani abitanti fin dai primi anni (e indirettamente le famiglie) a una comprensione e a una sperimentazione del loro diritto alla città (Lefebvre, 1970).

Parole chiave: scuole, transizione educativa, vandalismo

1 | Paese Museo. Condividere una visione, la strada come scuola impropria

Le scuole sono state i primi e più importanti spazi educativi istituzionalizzati e capillari nel territorio italiano. L'enorme patrimonio di edifici e spazi aperti, diffuso nella maggior parte delle città, ha accentrato la spinta del secondo dopoguerra all'educazione e alfabetizzazione del Paese in uno spazio pubblico riconoscibile (Renzoni 2011; Laboratorio Standard 2021; Mattioli et al. 2022). Anche se la scuola ha conquistato nel tempo una presa culturale sulle abitudini sociali e sulla capacità di autodeterminazione dei giovani, l'apprendimento dal territorio continua a essere il tipo di formazione più accessibile e continuo nel tempo. Inoltre, presenta la caratteristica di riuscire ad essere onnicomprensivo perché non contempla solo un sapere tecnico, ma anche filosofico e morale. Questa *scuola impropria* affida la trasmissione, la conservazione e la rigenerazione della cultura alla comunicazione verbale, alla memoria diretta, all'esperienza ripetuta e all'interazione con l'ambiente (Pira, 1978).

A partire dal XX secolo, i servizi pubblici, in particolare le scuole, hanno cambiato il ruolo che svolgono all'interno della società, così come i loro programmi, la conformazione dei loro spazi e la loro localizzazione (Secchi, 2005). Nell'indeterminatezza della transizione socio-ecologica in corso, quali sono nell'effettivo gli spazi in cui si apprende? Le scuole possono ospitare usi e nature multiple e diventare punti di innesco per una rigenerazione urbana più ampia? Il territorio può essere riconosciuto come scuola?

Il contributo indaga i caratteri spaziali della transizione degli spazi di apprendimento (istituzionalizzati e non), partendo da un lavoro di esplorazione sul campo nel territorio sardo. Alcuni segni del potenziale rapporto tra scuola e territorio si depositano sullo spazio urbano, facendo dei muri "un trionfo dell'arte per tutti" (Majakovskij, 1918). Come nelle strade di San Sperate, nel Sud Sardegna, trasformate in un museo a cielo aperto dall'iniziativa dell'artista Pinuccio Sciola. Questa esperienza, iniziata con la pittura ribelle insieme ai bambini del paese, è stata poi intercettata dalle scuole, con laboratori che coinvolgono gli studenti nella progettazione e trasformazione dello spazio pubblico.

È l'estate del 1959 a San Sperate, Giuseppe Sciola, detto Pinuccio, ha 17 anni e la sua formazione ha seguito un andamento discontinuo, con il completamento delle sole scuole elementari, delle quali ricorda di aver

passato tre anni da ripetente nella seconda senza mai imparare le tabelline (Archivio Fondazione Sciola). Ora segue un corso per adulti presso le scuole elementari, chiamato “gli anni di ripasso della quinta e della sesta classe”. Ad accompagnare il suo lavoro di contadino nei campi della famiglia al margine del tessuto urbano del paese, c’è fin da bambino la passione per l’azione modellatrice e manipolatrice della materia che si trova in natura. Il suo percorso di *apprendimento diretto dalla natura* (AFS), ne ha fatto uno scultore anche agli occhi degli amici, che decidono di iscriverlo a sua insaputa alla prima Mostra d’Arti figurative tra gli allievi delle scuole di ogni ordine e grado di Cagliari, che si tiene il 26 settembre nel circolo della Rinascente. A seguito di quell’incontro, l’architetto Guido Vescellari (parte della giuria) offre a Pinuccio una borsa di studio del Liceo Artistico di Cagliari, per l’iscrizione al quale deve colmare il divario educativo formalizzato, che lo porta a concludere in un solo anno i tre della scuola media, che non aveva ancora frequentato. Tra il 1960 e il 1962 l’iscrizione a scuola gli dà l’occasione di partecipare a numerose mostre, collettive e personali, e viaggi-studio organizzati nei principali centri d’arte italiani: Roma, Venezia, Firenze, Ravenna e Napoli. Il conseguimento del diploma di maturità artistica è per Pinuccio la spinta a partire fuori dalla Sardegna e trasferirsi nel 1964 a Firenze per proseguire gli studi al Magistero d’Arte di Porta Romana. Il distacco risulta solo parziale, grazie ai continui ritorni e alla propensione al viaggiare che si alimenta dalla nuova rete di amicizie e conoscenze in campo artistico, che lo porta in giro per tutta l’Europa.

«Le basi del mio muralismo sono stati i miei primi viaggi di studio che mi hanno permesso di acquisire una maturità che i miei amici rimasti a San Sperate non potevano avere. Da lì nascevano i miei primi crucci; in particolare mi chiedevo perché soltanto a me era toccato quel grande privilegio. Mi dicevo che se anche gli altri avessero avuto la fortuna di essere educati dalla scuola la loro stessa vita poteva cambiare. Cominciai a pensare che fosse colpa della scuola a non aver dato a tanti giovani gli strumenti per capire e avvicinarsi all’arte. Per questo io mi immaginavo sempre di riuscire a trovare un modo per comunicare a tutti, agli amici, ai parenti, a tutto il paese, la sostanza delle esperienze che stavo facendo.» (Olita, 2007: 34; Pilloni, 2017: 33)

È l’inizio dell’estate del 1968, Pinuccio torna a San Sperate dopo un periodo itinerante in Europa, durante il quale respira le spinte rivoluzionarie che coinvolgono giovani e studenti nelle lotte per un cambio di paradigma nella concezione del lavoro, dei diritti e della giustizia sociale. Questo fermento culturale non è arrivato nel paese natale di Pinuccio, che decide di attivarsi perché anche i suoi concittadini potessero essere aggiornati e coinvolti nel dibattito contemporaneo.

«Per questo ho sentito l’esigenza di coinvolgerli nelle mie esperienze, il modo migliore per farlo erano la strada e i muri. [...] La strada era l’unico mezzo di comunicazione tra me e i miei amici, perché nelle strade passano tutti. I muri sono un supporto ideale per poter scrivere le storie straordinarie dell’arte in maniera immediatamente visibile e comprensibile a tutti. [...] Allora ero convinto, sulla scia del movimento politico e sociale del ’68, che era un dovere “insegnare l’arte”, che avrei potuto alfabetizzare un’intera popolazione che non aveva mai sentito parlare di scultura e pittura.» (Pilloni, 2017: 33)

La visione è semplice, ma di grande forza: il paese, nella sua dimensione pubblica può essere una scuola all’aperto, può farsi carico dell’espressione dei suoi abitanti e diventare un manifesto parlante di un dibattito culturale da stimolare e rendere sempre più fervido. Un’azione ribelle, dal carattere vandalico¹ attira gli abitanti più giovani, non abituati a vedere un adulto impegnato in attività ludiche. Le sperimentazioni concrete, tangibili e immediate (quasi dal carattere tattico), portano anche altri abitanti a superare la prima ritrosia e mettersi in gioco. Alle prime azioni di pittura con la calce bianca dei muri esterni delle case perché diventassero potenziali tele per tutti, si accompagnano momenti di dibattito sia all’aperto, in quello che diventerà il giardino megalitico, che nella scuola dell’infanzia del paese, aperta agli abitanti perché potesse accogliere le riunioni sulla definizione collettiva della visione di “Paese museo”.

«La mia parte sui muri l’ho fatta e ne restano tracce. Dipingevo perché credevo nel potere dei colori, in una loro capacità persuasiva. Sapevo che la pittura è la maniera più efficace di insegnare a chi non sa né leggere né scrivere, a chi si guarda attorno e non è capace di vedere ogni cosa distintamente, le vede tutte insieme e mischiate. Ma quando ho cominciato a dipingere i muri di paese, pareva che avessi gettato ordigni in mezzo alla folla, che avessi proposto invenzioni estranee, pensate per altri cervelli.

¹ Non mancheranno anche negli anni successivi le denunce per vandalismo contro l’artista (Archivio Fondazione Sciola)

Sentivo che mi spiavano, mi guardavano di sottocchi, e non sapevano cosa pensare, solo che gli imbrattavo i muri e li obbligavo a pensare! Dopo aver visto i miei murali, si accorgevano di non essere più le stesse persone, di avere qualche cosa...che qualcosa gli era entrato nell'anima. Erano cambiati e questo esacerbava il loro dispetto: essere cambiati per via di alcune pitture sui muri esterni. »²



Figura 1 | Paese Museo, San Sperate. Fonte: Zucca, 2022.

2 | Classe 63 - Classe 89. Ripercorrere i lasciti spaziali, due stagioni di attrezzamento scolastico, due esperienze di apprendimento e cittadinanza formale e informale

Cosa rimane oggi della visione di Pinuccio Sciola, il Paese Museo?

Con un'indagine immersiva, rintraccio i lasciti spaziali e li intreccio con le abitudini d'apprendimento e di vita quotidiana nello spazio pubblico del paese, tramite due passeggiate guidate che ripercorrono gli itinerari ricorrenti di perlustrazione e vagabondaggi autonomi: una con L, classe 1963, una con G, classe 1989. Queste due storie di apprendimento istituzionalizzato e incidentale si intersecano con due momenti sostanziali di strutturazione del Paese Museo e delle stagioni di attrezzamento del servizio scolastico.

L (classe 1963) abita in una casa unifamiliare in *ladiri* (terra cruda) al margine sud-est del paese, da un lato di via Cagliari (SP4), dove iniziano ad esserci i primi segni della conversione dello spazio agricolo a residenziale, mentre dall'altra parte della strada resistono frutteti e uliveti. San Sperate si trova nella piana del Campidano a meno di venti chilometri da Cagliari, mantiene un ricco territorio rurale, con un'economia di produzione agricola tra le principali della Sardegna, favorita da falde freatiche superficiali e dal suolo fertile, che la rendono ospitale anche per colture meno comuni nell'isola, come le pesche, per le quali è rinomata.

Con una popolazione in crescita tra i 4000 e 5000 abitanti, nel 1969 ha in dotazione due scuole, una primaria e una secondaria di primo grado entro un unico recinto, con gli spazi di pertinenza e attrezzature sportive in condivisione, ma usate in momenti diversi per la ricreazione e l'educazione fisica.

Per arrivare a scuola, L deve percorrere via Cagliari verso il centro storico del paese. Non ci sono marciapiedi, L e il compagno, vicino di casa, camminano nella cunetta non asfaltata che affianca la strada carrabile. Le macchine sono poche, ma iniziano ad essere tra le fonti di preoccupazione delle mamme più apprensive. La strada è dritta e pianeggiante, condizione topografica che rende facile e frequente l'uso della bicicletta, sia tra gli abitanti più giovani che tra gli adulti. Prima di entrare a scuola si ferma nella bottega davanti all'ingresso (ora agenzia di viaggi) e compra la merenda. Il compagno di banco di L ha il suo stesso nome, ma uno zio che in paese ha una fama particolare, un po' perché cammina sempre scalzo, un po'

² Appunti autobiografici conservati presso l'AFS, (Pilloni, 2017: 36)

perché è un artista. Viaggia spesso, ma mantiene in paese il suo laboratorio, il centro della sua sperimentazione artistica. Nel frutteto di famiglia, verso il margine nord-occidentale del paese, ha recuperato uno dei capanni e installato un atelier artistico, dove L e L vanno spesso nel pomeriggio a vedere cosa succede. Il lavoro dello zio di L non si ferma nel laboratorio, ma esce anche per le strade del paese. Imbianca con la calce i muri di una casa e traccia la sagoma del disegno. Poi affida ai bambini che lo seguono un pennello a testa e un colore, raccomandando di seguire il bordo del disegno e non invadere lo spazio di lavoro degli altri. Per arrivare al frutteto degli Sciola, si attraversa il rio. Il Rio Concias divide il centro storico dal resto del paese, ha un andamento torrentizio, pericoloso per grandi momenti di piena di inaspettata portata. Nel centro storico c'è la casa dei nonni di L, una tappa abituale dei suoi giri in bicicletta del pomeriggio, del fine-settimana o delle giornate estive. Lungo la strada c'è il laboratorio di un falegname, dove si ferma a guardare le tecniche di lavorazione e a giocare con i resti del legname. Durante il periodo scolastico, dopo aver finito i compiti, cerca di farsi assegnare dalla mamma delle commissioni per avere occasione di uscire in bicicletta, principalmente nelle diverse botteghe di alimentari del paese (panificio, latteria, macelleria, drogheria). Sul tardi L incontra i bambini del vicinato per giocare a calcio, a volte in uno spazio a prato privato davanti casa, che viene messo a disposizione come dotazione sportiva informale, altre volte invece nella pertinenza dell'oratorio lungo la strada verso la scuola.



Figura 2 | Scuola Primaria, San Sperate. Fonte: Zucca, 2022.

G (classe 1989) abita in una casa unifamiliare al margine nord-est del paese, tra la torre idrica degli anni '60 (dell'Ente Flumendosa) e quella degli anni '80 sulla via Pixinortu (SP6). L'intorno è costituito principalmente da campi coltivati e qualche altra casa. Un'altra peculiare eccezione nel tessuto circostante sono le nuove scuole, una superiore di primo grado e una dell'infanzia, che costituiscono un cluster di standard urbanistici insieme ad altre dotazioni sportive e a due spazi a giardino (mai realizzati). La prossimità della scuola dell'infanzia permette alla mamma di G di accompagnarlo tutti i giorni a piedi. La scuola primaria, invece, si trova in via Cagliari e per raggiungerla è più comodo andare in macchina, così da renderla la prima tappa di una serie di commissioni a distanze e frequenze variabili. Per G avrebbe potuto essere più semplice ottenere più autonomia negli spostamenti con l'ingresso alle scuole superiori di primo grado, esattamente al di là della strada rispetto a casa sua. Ma l'edificio, seppur di recente costruzione, è sotto manutenzione, per via dei materiali di costruzione utilizzati, da bonificare e sostituire. Le scuole primarie ospitano anche le classi delle medie fino alla fine dei lavori, dove rimane anche il laboratorio di musica. Infatti, tra gli indirizzi della scuola secondaria di primo grado di San Sperate è previsto l'indirizzo musicale. Questa è una particolarità per un paese con una popolazione tra i 6000 e 7000 abitanti (seppur in crescita), nata

dall'iniziativa di uno degli insegnanti di musica della scuola, docente contemporaneamente al conservatorio di Cagliari. Le attività organizzate dall'insegnante non si fermano all'orario della didattica ed escono dallo spazio scolastico, con concerti e collaborazioni con altri giovani musicisti e artisti del paese. Così incontra Pinuccio Sciola, che sta concentrando la sua ricerca artistica sulla scultura di pietre sonore, che possono essere suonate dal vento o con altre pietre o oggetti, tramite strofinio. L'artista ribadisce di non essere un compositore e di volersi concentrare solo sul mezzo, lasciando spazio ad altri di sperimentare sulle performance musicali possibili. Tra i giovani del paese che collaborano con l'insegnante di musica, c'è anche il fratello di G, a sua volta musicista. Stimolato dal contesto familiare e sociale in cui cresce, G frequenta l'indirizzo musicale, che complessifica le tempistiche e il raggio d'azione degli spostamenti. Infatti, la sezione prevede il tempo prolungato, ma con il pranzo a casa, e la frequenza delle lezioni regolari nel plesso della scuola secondaria (una volta riaperto) e delle lezioni di musica presso il plesso della primaria. La strada che percorre G ha un marciapiede discontinuo e l'uso della macchina nel paese è diventato il modo più comune di muoversi, con l'amplinarsi del raggio delle abitudini lavorative, che comprende anche il capoluogo. Nel pomeriggio, quando non è impegnato con le attività didattiche o con i compiti, o nel periodo estivo, G e gli amici vanno in giro in bicicletta (soprattutto verso la campagna) e frequentano il cortile della scuola media, la cui recinzione viene regolarmente (e informalmente) bucata perché il campo da basket e le sedute sotto gli alberi possano essere a disposizione dei ragazzi del quartiere. Un altro spazio in cui G e altri coetanei passano il tempo è il giardino di Piazza S. Giovanni (a un chilometro da casa), che diventa punto di ritrovo privilegiato del gruppo di coetanei *street artist*³ che sperimentano sui muri delle case limitrofe. Gli stessi si ritrovano anche per pittare le pareti cementate di contenimento del Rio Concias, a fianco al giardino megalitico progettato sulla visione di Pinuccio Sciola.



Figura 3 | Scuola Secondaria di Primo Grado, San Sperate. Fonte: Zucca, 2022.

3 | Ragazzi Madre. Immaginare e trasformare lo spazio pubblico, una regia collettiva che nasce dal dialogo tra sapere tecnico e incidentale

Rileggere le esperienze d'apprendimento sia istituzionale che incidentale di stagioni passate, può essere uno strumento per territorializzare gli scenari educativi proiettati al futuro. Infatti, gli scenari proposti dall'OECD (2020) vedono la possibilità di una scuola *estesa*, che invade altri spazi, *esternalizzata*, che coinvolge altri soggetti nel ruolo educativo, *aperta*, che diventa spazio pubblico che ospita altre attività, e *scomparsa*, che lascia alla strada e allo spazio aperto il ruolo educativo incidentale.

³ Tra cui Manuinvisible <https://www.manuinvisible.com/it/>

La combinazione integrata di educazione formalizzata e incidentale può rendere le scuole più ricettive alle vocazioni del territorio-maestro (Ward, 2018) e trasformare gli spazi scolastici in presidi culturali aperti e potenziali inneschi di una più ampia rigenerazione urbana. Queste possibilità di collaborazione nel ruolo educativo tra diversi spazi e diversi soggetti possono diventare una presa progettuale per la riconfigurazione e risignificazione dello spazio pubblico, sia interrogandosi su quale possa essere il ruolo delle dotazioni già presenti, sia su come dare riconoscibilità alle pratiche di apprendimento informale già in corso.

La spinta trasformativa sullo spazio da parte dei più giovani può diventare uno strumento di mutuo apprendimento nel progetto, anche quando assume caratteri vandalici, come ripercorso nei tre racconti a San Sperate. Soprattutto se, come tecnici, ci si propone di riconoscerne il potenziale di pratica sperimentale e si riesce a incentivare con occasioni spaziali ed evenemenziali il dialogo tra le competenze di *ragazzi madre* già formati e le esigenze di autodeterminazione degli abitanti più giovani. Emerge la necessità di individuare il ruolo di tramite (e talvolta di innesco) in figure locali, che riescano a prendere in carico la continuità e le evoluzioni nel tempo di immaginari collettivamente discussi e progettati. Le caratteristiche di questi *ragazzi madre* richiamano le riflessioni che Lady Allen dà degli intermediari nel gioco: in parte guide in grado di indirizzare, in parte motivatori in grado di trascinare, in parte complici in grado di coinvolgere⁴. Un potenziale che emerge in particolare nell'interazione con bambini e ragazzi, che possono dare al progetto una prospettiva maggiormente proiettiva e inclusiva, se resi partecipi nell'immaginazione e nella trasformazione dello spazio pubblico. In processi di mutuo apprendimento tra sapere tecnico e incidentale, si può valorizzare la loro spontanea capacità di "fare finta che", principio essenziale del progettare, che combina percezione estetica e reazione emotiva (Geddes, 1915). Contemporaneamente si cercano modalità e figure che educino questi giovani abitanti fin dai primi anni (e indirettamente le famiglie) a una comprensione e a una sperimentazione del loro diritto alla città (Lefebvre, 1970). In questo scenario di dialogo tra istituzioni e abitanti, le scuole possono trovare una loro chiave di ingresso, sia come infrastruttura spaziale che si rende disponibile ad accogliere le sperimentazioni progettuali, sia come presidio educativo ricettivo e catalizzatore delle aspirazioni del territorio.

Di qualcuno rimane ti giuro soltanto sul muro un disegno⁵

Riferimenti bibliografici

- Geddes P. (1915), *Cities in evolution*, Williams & Norgate, London.
- Illich I. (1978), *Descolarizzare la società*, (ed. or. 1970), Mondadori, Milano.
- Laboratorio Standard (2021), *Diritti in città. Gli standard urbanistici in Italia dal 1968 a oggi*, Donzelli, Roma.
- Lanzani A., Pasqui, G. (2011), *L'Italia al futuro. Città e paesaggi, economie e società*, Franco Angeli, Milano.
- Lefebvre H. (1970), *Il diritto alla città*. (ed. or. 1968), Marsilio Editori, Venezia.
- Lynch K. (1960), *The image of the city*, The M.I.T. Press, Cambridge, Massachusetts.
- Mattioli C., Renzoni C., Savoldi P. (a cura di) (2021), "Scuole e territori: geografie, scale e luoghi dell'istruzione", *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n° 132.
- Munarin S., Tosi M.C., Renzoni C., Pace M. (2011), *Spazi del welfare. Esperienze luoghi pratiche*. Quodlibet, Macerata.
- OECD (2020), *Back to the future of education. Four OECD scenarios for schooling*, Educational Research and Innovation, OECD Publishing, Paris.
- Olita O. (a cura di) (2007), *San Sperate all'origine dei murali*, AM&D Edizioni, Cagliari.
- Pilloni G. (2017), *Pinuccio Sciola, racconti inediti di vita e arte dagli anni Sessanta agli anni Ottanta*, Università degli Studi di Cagliari, Corso di laurea magistrale in Storia dell'Arte
- Pira M. (1978), *La rivolta dell'oggetto*, Giuffrè, Milano.
- Sciola P. (1975) "La libertà dipinta sul muro", in *L'Unione Sarda* 10 giugno, Cagliari.
- Secchi B. (2005), *La città del ventesimo secolo*, Editori Laterza, Roma-Bari.
- Ward C. (1961), "Adventure playground: a parable of anarchy", *Anarchy* 7.
- Ward C. (1973), *Vandalism*. Architectural Press, London.
- Ward C. (2018), *L'educazione incidentale*, Elèuthera, Milano.

⁴ "deve essere un adulto che esercita l'autorità minima ed è disposto ad agire piuttosto come un amico e consigliere più grande che come un leader ... Sono questi bambini, in particolare, che godono così profondamente della compagnia di una persona anziana che è disposta a sii comprensivo e molto generoso del suo tempo. Non possiamo pensare a un buon titolo per questo individuo: il supervisore ha torto, connesso nella mente dei bambini con la disciplina; un leader di gioco viene formato per un diverso tipo di lavoro e per i bambini più piccoli. Quindi usiamo la parola 'leader' ma non è giusta." (Ward, 1961)

⁵ De Marinis L. (2016) Wow, in *Ragazzi Madre No Face Agency*: Roma - Milano

Servizi e dotazioni territoriali

Migranti e accesso alla casa: sfide e pratiche innovative in Veneto¹

Flavia Albanese

Università Iuav di Venezia
Dipartimento di Culture del Progetto
falbanese@iuav.it

Giovanna Marconi

Università Iuav di Venezia
Dipartimento di Culture del Progetto
marconi@iuav.it

Abstract

In Italia, le persone con background migratorio sono tra le più esposte a precarietà abitativa e si trovano ad affrontare ostacoli strutturali, tanto nel mercato immobiliare privato quanto nel pubblico, specchio di un'emergenza abitativa generalizzata, ma particolarmente escludenti per i migranti. Dalle paure e i pregiudizi dei proprietari immobiliari ai requisiti discriminatori posti dalle agenzie immobiliari, fino ai requisiti escludenti posti dalle leggi regionali per l'accesso agli alloggi popolari, per gli stranieri l'accesso alla casa è un vero percorso a ostacoli, anche quando avrebbero i requisiti per accedere alla casa pubblica o quando avrebbero le disponibilità economiche.

Nell'assenza di politiche strutturali capaci di rispondere a nuove pressanti esigenze abitative, le soluzioni - come spesso accade - arrivano dal basso, dai territori e dagli attori locali. Nel paper saranno dunque approfondite alcune azioni di (ri)messa in gioco del patrimonio abitativo inutilizzato attraverso: a) l'intermediazione nel mercato privato tra proprietari immobiliari e persone migranti; b) il recupero del patrimonio edilizio pubblico.

Tali pratiche appaiono rilevanti per il carattere innovativo degli strumenti e delle strategie messe all'opera, per la collaborazione orizzontale tra attori locali, istituzionali e non, e perché evidenziano l'efficacia e la possibilità di agire tanto sulla casa pubblica quanto sulla casa privata.

Parole chiave: migrazioni, politiche abitative, attivazione dal basso

1 | L'accesso alla casa: un percorso a ostacoli

In Italia, come nel resto d'Europa, le persone con background migratorio sono tra i gruppi più svantaggiati e vulnerabili della società (Tosi, 2017) e tra le più esposte a precarietà abitativa (Semprebon et al. 2022), rischiano cioè maggiormente di vivere in alloggi inadeguati, insicuri, troppo onerosi per il proprio reddito, oppure sono senza dimora, o costretti a situazioni abitative informali o, tutt'al più, ospitati in strutture di accoglienza.

Le difficoltà d'accesso e mantenimento di un'abitazione adeguata sia nel mercato privato che in quello pubblico spingono molti migranti, anche con regolare permesso, verso soluzioni fai-da-te (Cremaschi et al 2020), informali, illegali o al limite della legalità (Albanese et al. 2023), generando una spirale di esclusione socio-spaziale. Quando il diritto alla casa non è garantito, è infatti compromesso anche "il diritto ad avere [altri] diritti" (Arendt, 1951).

Gli ostacoli incontrati non sono soltanto quelli peculiari dei singoli, quali il disagio economico (secondo i dati Istat del 2018 l'indice di povertà relativa è sensibilmente più alto nelle famiglie di origine straniera), la scarsa conoscenza dei propri diritti, la mancanza di reti familiari di supporto. Negli anni si sono consolidati anche ostacoli strutturali, specchio certamente di un'emergenza abitativa generalizzata, ma particolarmente escludenti per le persone con background migratorio a causa della stigmatizzazione dello straniero e delle persistenti discriminazioni nel mercato immobiliare privato (pregiudizi e paure dei proprietari immobiliari, requisiti per le agenzie troppo difficili da soddisfare).

Ma anche nel settore pubblico spesso si riscontrano forme di discriminazione "istituzionale" nell'accesso alla casa e nel sostegno all'abitare (Sunia, 2016). Alla nota carenza di politiche pubbliche per l'abitare, si somma ad esempio l'introduzione di criteri di selezione apparentemente neutri ma finalizzati a penalizzare

¹ Il paper è da considerarsi una bozza in costruzione. Sono ancora in corso alcune interviste fondamentali alla chiusura della ricerca. L'obiettivo delle autrici è dunque quello di dibattere il tema nel corso della conferenza e successivamente rielaborare profondamente il testo, arricchendolo anche di dati quantitativi dettagliati, stralci di interviste e conclusioni strutturate.

le persone con background migratorio nelle graduatorie (Marconi e Shkopi, 2022). Non è un caso che nonostante le molte domande presentate, la percentuale di alloggi assegnati a persone di origine straniera sia sempre molto bassa.

A fronte dell'assenza di politiche strutturali capaci di rispondere a nuove pressanti esigenze abitative, le risposte - come spesso accade in Italia - arrivano dal basso, dai territori e dagli attori locali.

Obiettivo del paper è dunque indagare alcune pratiche che, per superare quelli che abbiamo definito ostacoli strutturali, mirano alla (ri)messa in gioco del patrimonio abitativo inutilizzato (privato e pubblico) attraverso: a) l'intermediazione nel mercato privato tra proprietari immobiliari e persone migranti; b) il recupero del patrimonio edilizio pubblico.

Tali pratiche, pur non potendo rappresentare la soluzione al problema, appaiono rilevanti per la capacità di superare alcune barriere strutturali e culturali attraverso la collaborazione orizzontale tra attori locali (amministrazioni e società civile organizzata) e per il carattere innovativo degli strumenti e delle strategie messe all'opera.

Nel paper saranno riportati gli esiti preliminari della ricerca in corso nel contesto del Veneto. L'individuazione delle azioni si avvale di lavori di ricerca portati avanti negli ultimi anni dalla Cattedra Unesco SSIIM dell'Università Iuav di Venezia sulla questione abitativa dei migranti in Veneto. Molte le azioni intercettate nell'ambito del progetto di ricerca Capa-CityMetro-Italia attraverso la mappatura dei servizi alle persone migranti (Albanese 2022) e la catalogazione di alcune buone pratiche (Marconi, 2021); alcune sono state approfondite con gli attori stessi durante un ciclo di webinar su "La condizione abitativa delle persone migranti in Veneto: nuove sfide e pratiche inclusive"² e dibattute in due incontri del "Tavolo tematico regionale sull'accesso alla casa per cittadini stranieri"³. Questi incontri sono stati uno spazio di ricerca-azione e di confronto su sfide, problemi e soluzioni, dove co-progettare nuove pratiche inclusive per promuovere un più equo accesso alla casa.

Nel paragrafo che segue sono dunque esposte le principali sfide emerse, divise in due macro ambiti: nell'accesso al mercato privato della casa, una delle questioni principali è l'intermediazione tra persone con background migratorio alla ricerca di un alloggio e i proprietari di appartamenti sfitti; nel settore pubblico, oltre a combattere le eventuali discriminazioni istituzionali, una questione fondamentale appare quella del recupero del patrimonio abitativo inutilizzato.

2 | Le principali sfide emerse dalla ricerca

2.1 | Il mercato privato dell'alloggio: affittiamo anche agli stranieri!

Per agevolare l'accesso delle persone con background migratorio al mercato privato delle locazioni appare necessario lavorare su diversi fronti: i proprietari privati, le amministrazioni pubbliche, le agenzie immobiliari, gli stranieri stessi.

Dalle interviste e incontri con gli attori privilegiati, è chiaramente emerso che la prima sfida da affrontare è la reticenza dei proprietari immobiliari ad affittare agli stranieri. La principale paura è infatti quella di non riuscire a tornare in possesso del proprio immobile e di non poter ricorrere allo sfratto in caso di insolvenza, soprattutto in caso di donne con bambini. Servono sicuramente azioni di sensibilizzazione mirate a contrastare i pregiudizi che fanno percepire l'immigrato come soggetto a più alto rischio locativo. Al contrario, sottolinea ad esempio Simone Schiavinato della Cooperativa La Esse di Treviso, riportando esempi relativi alla loro esperienza, anche in situazioni di marginalità molte persone hanno comunque una disponibilità economica che permetterebbe di sostenere i costi di un affitto. Anche guardando al biennio della pandemia, tutti i loro utenti sono riusciti a rispettare le scadenze dei pagamenti.

In una logica di libero mercato non si può però pretendere che un privato (soprattutto se la rendita dell'immobile concorre alla propria economia familiare) si accoli dei rischi non voluti. La sfida diventa dunque quella di convincere i proprietari immobiliari fornendo garanzie di diverso tipo. Francesca De Luca, della cooperativa sociale Di tutti i Colori di Occhiobello (Rovigo), sottolinea ad esempio che, per alleviare le paure dei proprietari, possono avere un ruolo fondamentale anche garanzie non economiche, come quelle

² Il ciclo di webinar, organizzato dalle autrici (Cattedra Unesco SSIIM dell'Università Iuav di Venezia) nella primavera del 2022, ha affrontato il tema dell'accesso alla casa per persone migranti assieme agli attori che operano sul territorio, rappresentanti delle amministrazioni locali e regionali, terzo settore, sindacati e mondo della ricerca. I tre webinar hanno affrontato i seguenti temi: Abitare in migrazione: cosa è cambiato negli ultimi due anni; Dialogare con altri territori: un'azione innovativa di accompagnamento all'abitare sperimentata a Milano; Prove di inter-mediazione con il mercato privato in Veneto: lezioni apprese e prospettive.

³ Il primo tavolo tematico regionale sull'accesso alla casa per cittadini stranieri, co-organizzato con Veneto Lavoro, si è tenuto il 6 giugno 2022 ed è stato uno spazio di confronto partecipato sulle possibili strategie, sinergie e percorsi integrati attivabili a livello regionale per promuovere un più equo accesso alla casa. Nel secondo tavolo, svoltosi il 17 maggio 2023 "Coprogettare azioni sul territorio" i lavori si sono invece concentrati su come facilitare l'accesso al mercato privato della casa attraverso azioni concrete

che la cooperativa offre ai proprietari, mediando nei conflitti, supportando nella gestione delle utenze, garantendo l'intervento di operatori in caso di difficoltà e dando così la sensazione di non essere abbandonati.

Ovviamente però lo strumento più influente è quello economico: servono fondi di garanzia per le insolvenze o altre forme di incentivi (ad esempio sostegni per la ristrutturazione di immobili con vincolo di destinazione alla locazione a persone segnalate e a prezzi concordati).

Se le garanzie immateriali possono essere fornite dagli attori del terzo Settore, per quanto riguarda quelle economiche è indispensabile l'intervento degli enti pubblici (governo centrale, Regioni e/o Comuni) che dovrebbero stanziare fondi per gli interventi. Occorre infatti che l'attore pubblico, soprattutto a scala locale ma non solo, riconosca la convenienza sociale ed economica di interventi strutturali anziché azioni mirate ad affrontare le emergenze abitative.

Viene poi segnalato il tema delle agenzie immobiliari che si fanno troppo spesso portatrici di atteggiamenti discriminatori (dal "non si affitta a stranieri" alla richiesta di garanzie impossibili da fornire) sulle quali andrebbe fatto un lavoro di sensibilizzazione. In alternativa si potrebbero, come accade già in alcune città italiane (...), istituire specifiche agenzie immobiliari sociali e solidali.

Vi è poi chiaramente un lavoro da fare per sostenere le persone con background migratorio accompagnandole in un percorso di costruzione di consapevolezza degli strumenti a sostegno dell'abitare (contributi affitto, sostegno morosità incolpevole, ecc.) e di conoscenza dei meccanismi del mercato privato (come funzionano i contratti, gestione delle utenze, diritti e doveri, norme condominiali e rapporti di buon vicinato).

Molti progetti messi in opera nel territorio veneto da associazioni e cooperative, lavorano su questa ultima sfida attraverso attività di orientamento e accompagnamento. Più complicato è invece lavorare sul fronte dei privati. Per questo appare di particolare rilievo il progetto Next To Me, esposto nel paragrafo 3.1, che raccoglie la sfida in maniera innovativa ma anche molto concreta, forte della collaborazione tra attori pubblici e privati.

2.2| La casa pubblica: stop alle discriminazioni e recupero del patrimonio in disuso

La drastica riduzione di investimento pubblico nelle politiche per l'edilizia residenziale pubblica a partire dagli Anni 90, si riversa oggi anche sulle esigenze abitative delle persone con background migratorio.

Sono problemi che ovviamente riguardano un'ampia fascia di popolazione ma, di fronte alle discriminazioni perpetrate nel mercato privato, per molti stranieri la richiesta di casa pubblica appare spesso l'unica speranza. Oltretutto il disagio economico è maggiormente diffuso tra gli stranieri: secondo i dati Istat, tra le famiglie con almeno un componente di origini straniera, il 24% sono in condizione di povertà assoluta, tra quelle composte da soli stranieri, la percentuale sale al 25%, mentre tra le famiglie italiane è il 6%.

Sono dunque molti a fare domanda di ammissione alle graduatorie ma, al contrario della percezione diffusa - spesso alimentata dai media - la percentuale di case assegnate a persone con background migratorio non è più elevata della loro incidenza sulla popolazione totale (Nomisma, 2017).

Tra le tante ragioni di questa bassa percentuale, sottolinea Alberto Guariso, avvocato di ASGI (Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione), vi è la disparità di trattamento tra italiani e stranieri, in particolare per quanto riguarda i requisiti di accesso stabiliti dalle leggi regionali: la richiesta di un permesso di soggiorno di lungo periodo è discriminante poiché implica che lo straniero non possa essere disoccupato, mentre ciò non è richiesto agli italiani; i requisiti di lungo residenza, pena l'esclusione dalle graduatorie, rispetto alla quale la Corte Costituzionale si è espressa dichiarando l'illogicità della norma, riferendosi alla Legge Regionale Lombarda. La Regione Veneto (al contrario di altre Regioni, seppure non l'unica) non ha però provveduto a modificare la propria legge regionale che presenta ancora oggi molti elementi discriminatori (non espressamente ma de facto). Vi sono poi alcuni altri aspetti penalizzanti quali un maggiore punteggio in base agli anni di residenza e soprattutto la richiesta di documentare la cosiddetta "impossidenza planetaria". Sulla questione la Corte Costituzionale si è pronunciata dichiarando assurdo il principio e incostituzionale che ciò venga richiesto solo alle persone di origine straniera.

Questo quadro discriminatorio si inserisce, come già detto, nel contesto strutturalmente deficitario dell'edilizia residenziale pubblica. Vi è un ingente patrimonio abitativo sottoutilizzato, sfitto o abbandonato, non assegnabile a causa delle condizioni di degrado in cui versa (da aggiungere dati sul patrimonio pubblico sfitto in veneto). Sono alloggi non a norma che andrebbero ristrutturati ma mancano i fondi per le manutenzioni (ordinarie e/o straordinarie) e, più passa il tempo, più i lavori necessari diventano onerosi. La generale mancanza di risorse economiche è dovuta anche a dove vengono indirizzati i fondi disponibili. Pensiamo ad esempio al fatto che il recente PNRR, pur stanziando ingenti somme per la questione abitative,

lo fa prevalentemente per l'efficientamento energetico, senza una riflessione sulle opere di manutenzione straordinaria per l'agibilità e dunque la rimessa in circolo di alloggi sfitti.

Oltre alle battaglie sul piano del diritto all'accesso alla casa pubblica, sono dunque necessarie strategie di recupero di questo patrimonio. Come è ovvio, servirebbe lo stanziamento di fondi da parte degli enti pubblici preposti e la Regione potrebbe e dovrebbe assumere un ruolo decisivo.

Ciò che nel frattempo possono fare gli attori locali è proporre soluzioni innovative, sperimentali e "fantasiose", che mirino, non solo a rispondere alle esigenze contingenti, ma che sappiano anche mostrare all'attore pubblico alcune possibili strade da percorrere. Servono dunque azioni simboliche, come Renato Ferraro, presidente della cooperativa SOS Casa di Villafranca (provincia di Verona), definisce uno dei più interessanti progetti promossi dall'associazione, che descriviamo nel paragrafo 3.2.

3 | Pratiche innovative in Veneto

Tra le tante pratiche attivate sul territorio Veneto, le due che proponiamo appaiono interessanti per la loro capacità di rispondere alle sfide sopra accennate, in maniera innovativa e pragmatica: pur avendo dei limiti legati alla temporalità dei progetti e al numero ristretto di persone aiutate, sono azioni che meritano di essere studiate come punti di partenza e modelli per politiche strutturali.

La prima è un'esperienza di intermediazione nel mercato immobiliare privato tra proprietari di appartamenti sfitti nel comune di Padova e persone con background migratorio in cerca di casa.

La seconda è un'azione di recupero di patrimonio edilizio pubblico, promossa da un'associazione al fine di dare casa a persone in temporanea emergenza abitativa (tra cui alcune famiglie di origine straniera)

3.1| Intercettare il patrimonio abitativo privato

Il progetto "Next to me – Reti di vicinanze", cofinanziato dal Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI 2014-2020), con capofila il Comune di Padova, in collaborazione con una RTI di cooperative⁴ che si occupano di migranti e richiedenti asilo sul territorio padovano, mira a rispondere tanto alle esigenze di famiglie di origine straniera in difficoltà abitativa, quanto alla necessità di una rigenerazione sociale del settore immobiliare locale.

Il progetto, (partito nel febbraio 2020), aveva l'obiettivo di intercettare proprietari di appartamenti disponibili ad affittare a persone selezionate dal Comune e dalle associazioni, fornendo ai locatori un affiancamento e garanzie sul pagamento regolare dell'affitto.

Come racconta Alessandra Meneghini, coordinatrice dell'Ufficio progettualità FAMI per il Comune di Padova, reperire gli alloggi non è stato facile: nonostante i tentativi di dialogo con agenzie immobiliari e categorie di rappresentanza dei proprietari immobiliari, il muro delle richieste di garanzie troppo stringenti appariva insormontabile.

Attraverso un'importante campagna di diffusione e sensibilizzazione e sfruttando le reti e le conoscenze in essere degli attori coinvolti (proprietari e agenzie con i quali erano già attive collaborazioni e che avevano mostrato sensibilità e disponibilità), sono stati reperiti 10 alloggi, per 13 famiglie (considerando anche quelle che hanno transitato per un periodo di pochi mesi) e un totale di 41 persone⁵. I contratti stipulati – alcuni transitori, alcuni a lungo termine (4+4 o 3+2) – sono intestati ai beneficiari del progetto, con un addendum controfirmato dal Comune che si impegna a pagare al 100% i primi 6 mesi, al 75% i successivi 3 mesi e al 50% i successivi 3 mesi (sia per l'affitto che per le utenze) per poi cedere ai locatori l'onere di sostenere per intero tutte le spese. In questo modo i proprietari hanno una garanzia per il primo anno e gli affittuari sono accompagnati in modo graduale verso la fase di autonomia e di sgancio.

Oltre al sostegno e alle garanzie economiche, il progetto prevedeva un lavoro di mediazione e affiancamento (ad esempio nella comprensione della documentazione relativa alla locazione, nella educazione ai diritti e doveri delle due parti) svolto da un'equipe multidisciplinare composta da professionisti di vario tipo.

Appare infatti fondamentale lavorare sull'empowerment degli stranieri, trasformandoli da "beneficiari" di progetti (come normalmente sono etichettati nel mondo del "non profit"), a "clienti" che sappiano muoversi nel mercato privato (che è per sua natura "profit"). Perché se è vero che esistono forti discriminazioni, è anche vero che può essere importante sapersi muovere in maniera consapevole nel mercato immobiliare.

Il progetto inoltre prevedeva interventi di mediazione dei conflitti con i vicini ed eventi di animazione sociale di prossimità (quali il Festival "Reti di Vicinanze") finalizzati a sensibilizzare il vicinato, favorire momenti

⁴ Il Sestante onlus, Cosep, Gruppo R, Gea, Fai e l'Associazione Migranti Onlus.

⁵ I dati sono aggiornati al giugno 2022 (ma il progetto è stato prolungato fino a ottobre 2023)

informali di conoscenza, incentivare processi di inclusione sociale di scala micro-locale e rivitalizzare contesti urbani.

I beneficiari del progetto erano persone che si trovavano in situazioni di difficoltà abitativa, ma erano già avviati in un percorso di integrazione (per essere selezionati dovevano avere un lavoro, un percorso di studi alle spalle e un progetto di vita in Italia). Sono infatti numerose le persone con background migratorio che sperimentano forme di precarietà abitativa pur avendo le potenzialità (linguistiche, economiche, educative) per vivere in maniera dignitosa e stabile. La scelta di questa popolazione target è stata dettata anche dal fatto che un progetto di questo tipo non avrebbe funzionato con persone troppo lontane dall'aver strumenti per farcela in autonomia.

Tra le criticità del progetto, Meneghini segnala alcuni aspetti sottovalutati nella fase di ideazione: alcuni appartamenti individuati necessitavano di consistenti ristrutturazioni ma la quota destinata alle opere di riqualificazione, seppur presente, non era adeguata e sarebbe stato utile avere un parere esperto in fase di definizione del progetto; Il progetto promuoveva il cohousing, ma è emerso come tale soluzione non risponda ai reali bisogni e aspettative dei migranti, innanzitutto per la stanchezza (in particolare da parte di donne con figli) di vivere in condivisione, magari dopo anni passati in strutture collettive di accoglienza, e in secondo luogo perché il cohousing, seppure connotato da una forte sostenibilità economica, deve essere molto seguito e richiede dunque molto più lavoro da parte dell'equipe multidisciplinare.

Tiziano Peracchi, presidente della Cooperativa il Sestante (una delle associazioni facenti parte della RTT) e coordinatore del progetto FAMI Next To Me, evidenzia inoltre che tra le (molte) criticità legate alla temporaneità dei progetti, vi è anche la difficoltà di selezionare le persone giuste, sia da un lato che dall'altro. Un buon matching tra domanda e offerta è infatti fondamentale per la buona riuscita del percorso di inserimento abitativo, ma i tempi ristretti costringono ad operare in maniera frettolosa con il rischio di fare scelte superficiali.

Altro aspetto critico delle progettualità FAMI è il dispendio di tempo (sia nell'elaborazione della proposta sia nella gestione amministrativa e della rendicontazione) che mette in difficoltà e appesantisce molto gli operatori del terzo settore.

Gli obiettivi di progetto sono comunque stati raggiunti. Secondo Meneghini il merito è anche di una campagna di sensibilizzazione per il reperimento degli alloggi vasta e capillare, resa possibile grazie al coinvolgimento delle istituzioni (ad esempio la conferenza stampa indetta dal sindaco), al lavoro sul territorio e alla diffusione tramite social.

Ma l'aspetto più rilevante e sicuramente vincente è stata la coprogettazione, che ha permesso aggiustamenti in corso, adattando gli obiettivi alle reali necessità che via via emergevano. Il confronto costruttivo è stato inoltre fondamentale per la definizione dell'equipe multidisciplinare, affinché questa fosse composta dalle figure professionali più adatte e necessarie, con competenze diverse. Il lavoro di coordinamento e il dialogo continuo tra i dipendenti pubblici gli operatori delle cooperative, senza confini di ruoli tra attore pubblico e del terzo settore, la percezione di un'amministrazione presente e vicina, sono gli elementi che hanno fatto la differenza sia in termini di costruzione del progetto sia in termini di credibilità.

Gli attori hanno lavorato in maniera fortemente collaborativa verso obiettivi comuni, utilizzando tutte le risorse disponibili (formali e informali) e strutturando un metodo di lavoro. Ciò, sostiene Peracchi, assieme alle dotazioni finanziarie, è stato il vero punto di forza del progetto e dovrebbe essere preso come modello. Le risposte a domande complesse, come è la domanda di casa per gli stranieri, non possono venire né dagli enti pubblici locali da soli, né dal mondo dell'associazionismo da solo, ma solo da una forte collaborazione tra gli stessi.

3.2 | Recuperare il patrimonio abitativo pubblico

Il progetto qui descritto propone un modello di soluzione sia al problema di chi non riesce ad accedere a una casa popolare e parallelamente allo stato di degrado in cui versa il patrimonio abitativo pubblico.

La cooperativa SOS Casa di Villafranca di Verona (un comune di circa 33 mila abitanti), costituita nel 1990 nell'ambito della Comunità Emmaus, si occupa di dare casa a chi non riesce a trovare una soluzione né nel mercato privato, né nel pubblico. La cooperativa gestisce circa 50 alloggi, di cui 30 in proprietà e gli altri in comodato d'uso o altre forme di concessione a lungo termine.

Seppure le azioni della cooperativa non si rivolgono esclusivamente alle persone con background migratorio, ma a tutte le persone in condizioni di difficoltà, la maggior parte dei beneficiari dei progetti di SOS Casa (80%) è di origine straniera, essendo una delle categorie più vulnerabili alla precarietà abitativa.

Uno dei progetti più significativi (non tanto per i numeri quanto per il modello in sé), attivato nel 2018, è il recupero di alcuni alloggi Ater situati nel comune di Villafranca di Verona. Come riferisce Ferraro,

presidente della cooperativa, osservando la situazione di abbandono e di non assegnabilità dovute alla mancanza di manutenzione, l'associazione ha chiesto – anche un po' provocatoriamente – la concessione di cinque alloggi. Gli appartamenti, di circa 100 metri quadri ciascuno, collocati in due condomini limitrofi tra loro, sono stati dunque ristrutturati a spese di SOS Casa (con un investimento di circa 30 mila euro per appartamento). La cooperativa li ha presi in gestione ed è previsto un comodato d'uso gratuito per 15 anni durante i quali assegnerà gli appartamenti (con un canone d'affitto agevolato di circa 300 euro al mese, per tre anni rinnovabili di altri due) a persone in condizioni di emergenza abitativa; i beneficiari del progetto sono persone con limitate possibilità di reddito: anziani, giovani coppie, padri separati e famiglie di stranieri. Persone che non riescono ad accedere al mercato privato ma neanche ad ottenere un alloggio pubblico perché, pur avendo i requisiti risultano ad esempio troppo bassi in graduatoria. Va considerato infatti che ogni anno a Villafranca sono tra 140 e 160 le persone che fanno richiesta di un alloggio popolare, ma meno di 5 le assegnazioni annuali: il rischio è dunque di aspettare decenni prima di vedersi assegnato un alloggio, proprio per la mancanza di abitazioni a norma

Oltre all'ovvio risultato positivo di aver garantito una casa dignitosa a persone in condizioni di bisogno, il progetto ha il punto di forza di andare incontro anche a un interesse dell'ente Ater. Le case recuperate erano inutilizzate da dieci anni (usurate e non più a norma). Alla fine dei 15 anni di comodato d'uso gli alloggi torneranno nella disponibilità pubblica e l'Ater si troverà dunque, a costo zero, un piccolo patrimonio rimesso a norma e utilizzabile.

Inoltre, gli interventi di riqualificazione di appartamenti abbandonati possono avere ricadute positive sull'intero immobile e sul contesto territoriale, avviando processi di rivitalizzazione sociale, limitando la segregazione spaziale, favorendo l'inclusione sociale e migliorando la qualità dell'abitare.

Ci sono dunque risultati sia materiali che immateriali non solo per i nuovi abitanti, ma anche per chi vive intorno e può godere delle ricadute positive del progetto sull'area.

Come anticipato sono azioni che hanno però soprattutto un valore simbolico. La complessità e la dimensione della crisi abitativa è tale per cui l'azione di un soggetto del Terzo Settore non può che essere limitata e delimitata. Lo stesso Ferraro solleva inoltre la questione economica: i costi di ristrutturazione degli alloggi sono stati sostenuti direttamente dall'associazione, senza alcun contributo pubblico, e ciò è stato possibile perché Emmaus è una realtà consolidata da oltre trenta anni e può permettersi investimenti anche ingenti. Ma non tutte le associazioni del Terzo Settore possono attingere a tali disponibilità economiche.

Progetti come questi sono dunque dei modelli innovativi che andrebbero istituzionalizzati, strutturati su tempi più lunghi e soprattutto per i quali andrebbero stanziati fondi pubblici strutturali.

4 | Verso un apprendimento istituzionale

Questo paper mette in luce quanto di fronte al muro fatto di discriminazioni istituzionali e non, di indifferenza del pubblico e del privato, di carenze strutturali, serve la massima creatività sociale ed economica da parte di tutti gli attori in gioco. L'obiettivo primario è quello di aumentare la dotazione di alloggi (anche per non incoraggiare la sensazione di una guerra tra poveri di fronte a una scarsità di risorse/alloggi) con progetti a lungo termine. La temporaneità, l'emergenza, la straordinarietà sono concetti abusati dalla politica nella gestione di tutto ciò che concerne le migrazioni - ma totalmente inadeguati per rispondere alla precarietà abitativa, che è da tempo un fenomeno strutturale .

Il ruolo del Terzo Settore è sicuramente quello di continuare a cogliere ogni segnale e opportunità per rispondere a sfide concrete con prassi innovative e sperimentali che le istituzioni dovrebbero, perlomeno riconoscere, e valorizzare.

La collaborazione tra Comune e attori del terzo settore nel caso di Padova ha le potenzialità per diventare mainstream, e anche un modello replicabile. L'amministrazione comunale stessa ha maturato la consapevolezza che lavorare in queste direzioni costituisce un risparmio di risorse economiche rispetto all'assistenza a lungo termine di persone senza casa e in condizioni di disagio sociale. Pur se il limite temporale delle progettualità FAMI è percepito dagli attori in campo come un problema, l'obiettivo dei fondi europei è proprio quello di sperimentare soluzioni che - se si dimostrano efficaci - possono e devono diventare strutturali.

La sperimentazione fatta a Villafranca dovrebbe invece stimolare le Ater a trovare soluzioni innovative per recuperare il patrimonio sfitto. Seppure il dialogo con le Ater è spesso difficoltoso e ostacolato da sistemi burocratici complessi, è evidente che con ingegno e impegno si possono trovare soluzioni che siano "giochi a somma positiva", situazioni win-win dove tutti gli attori vincono qualcosa.

Entrambe le azioni evidenziano poi l'importanza di fare rete tra attori differenti, perché poco si può fare gli uni senza gli altri, le associazioni senza i privati, il comune senza il Terzo Settore, le associazioni senza le Ater, le Ater senza le Regioni, ecc.

Le due esperienze hanno dunque, in modi diversi, contribuito all'apprendimento delle istituzioni mostrando che alcune sperimentazioni innovative meriterebbero, non solo di essere valorizzate e appoggiate, ma ancora meglio di essere istituzionalizzate e strutturate, proprio per il loro forte carattere innovativo, per la capacità di fare rete tra gli attori già impegnati e di stimolare quelli più latenti (l'ater, i privati) facendo leva sulle reciproche convenienze.

Riferimenti bibliografici

- Albanese F. (2022), "I servizi per i migranti nella città metropolitana di Venezia: una lettura territoriale, dei settori d'intervento e degli attori", in Marconi G. & Cancellieri A. (ed), *Immigrazione e welfare locale nelle città metropolitane*, FrancoAngeli, Milano.
- Albanese F., Marconi G., Semprebom M. (2023), "Informal Housing of Migrants in Italy", in Singh B., Parmar M., Berger T. (eds), *Negotiating Resilience with Hard and Soft City*, pp: 35-45, Routledge, London
- Cremaschi M., Albanese F., Artero M. (2020), "Migrants and refugees: bottom-up and DIY spaces in Italy", in *Urban Planning*, vol.5, issue 3, pp. 189-199.
- Marconi G. (a cura di) (2021), "Pratiche per territori inclusivi. Un toolkit sulle risposte alle sfide dell'immigrazione in 5 Città Metropolitane... e oltre", Cattedra UNESCO SSIIM, Università Iuav di Venezia.
- Marconi G., Shkopi, E. (2022), "Fuori dalla porta: la precarietà abitativa dei migranti in Veneto, tra discriminazione (istituzionale) e pratiche dal basso", in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, Vol.134, pp. 102-125.
- Nomisma, C. (2017). L'abitare dei nuovi italiani. Una indagine qualitativa. SIDIEF spa – Società Italiana di Iniziative Edilizie e Fondiarie.
www.sidief.it/download/pubblicazioni/21_59_Rapporto_L_abitare_dei_nuovi_italiani_ottobre_2017.pdf
- Semprebom M., Marconi G., Ferlicca F., Albanese F. (2022), "Migrants' right to adequate housing: barriers, policies and practices", in Munch S., Siede A. *Precarious housing in Europe. A textbook*, Krems: Donau-Universität Krems Editions.
- SUNIA (2016). Abitare per gli stranieri. www.sunia.info/wp-content/uploads/2016/01/Guida-Abitare-per-gli-stranieri-.pdf
- Tosi A. (2017), *Le Case dei poveri: è ancora possibile pensare un welfare abitativo?* Mimesis.

Indicatori per la misura dell'efficienza insediativa relativa a dotazioni urbane innovative

Federica Cicalese

Università di Salerno
Diciv - Dipartimento di Ingegneria civile
f.cicalese10@studenti.unisa.it

Michele Grimaldi

Università di Salerno
Diciv - Dipartimento di Ingegneria civile
migrimaldi@unisa.it

Isidoro Fasolino

Università di Salerno
Diciv - Dipartimento di Ingegneria civile
i.fasolino@unisa.it

Abstract

Da decenni ormai gli standard urbanistici, introdotti in Italia alla fine degli anni '60, sono considerati obsoleti. Nei momenti più critici dell'emergenza sanitaria è aumentata esponenzialmente la domanda di spazi pubblici fruibili per la socialità e il benessere delle persone nella città.

Ciò richiede all'urbanistica di ripensare gli standard urbanistici in termini di spazi fisici pubblici e di dotazioni immateriali per l'accesso ai servizi e ai beni comuni e per lo svolgimento di esperienze collettive.

Richiede, inoltre, di organizzare la città in forme urbane policentriche strutturate sulla mobilità di prossimità, connettere mediante il verde differenti frammenti urbani, valorizzare il paesaggio e la biodiversità e, soprattutto, mescolare attività e servizi, per il raggiungimento di ampie quote di plurifunzionalità e mixité. Prevedere una offerta di nuovi standard implica, inoltre, una valutazione di fattibilità, oltre che tecnica, anche economico-finanziaria, delle previsioni. Da non dimenticare, infine, le implicazioni giuridiche su carico urbanistico, modifica di destinazione di uso, opere di urbanizzazione, monetizzazione, etc.

Il contributo mira a definire una serie di dotazioni urbane da dover considerare come elementi base per la pianificazione di un insediamento efficiente.

Parole chiave: settlements, urban policies, public spaces

1 | Dai “minimi inderogabili” alla nuova città pubblica

Negli anni '60, tramite accurati studi analitici con riferimento a soglie individuate su base tecnica, al di sotto delle quali non sarebbe stata garantita un'adeguata prestazione funzionale, l'esito del dibattito relativo ai metodi da utilizzare per regolamentare la quantità di aree da destinare a servizi, ha portato alla definizione di rapporti minimi inderogabili per la qualità urbana.

L'introduzione di un minimo inderogabile di aree da destinare alla realizzazione di attrezzature e servizi urbani negli strumenti di pianificazione risultò, per buona parte della cultura urbanistica del tempo, accettabile e tecnicamente risolutiva.

Le dotazioni vennero, però, recepite da molte amministrazioni come un obbligo da assolvere, spesso in modo formale e non sostanziale, come vincolo e non come servizio effettivamente predisposto e finirono con l'essere definite da una precisa forbice di interessi: l'interesse locale e l'interesse generale o territoriale.

Nonostante siano riusciti a rivestire un ruolo fondamentale nella costruzione fisica e simbolica della città (Renzoni, 2014), sin dalla loro approvazione vennero mosse osservazioni negative che vedevano negli standard inadeguatezza e rigidità, a causa dell'impossibilità di tradurre le quantità previste in una concreta qualità dei servizi.

Considerare, comunque, non derogabile la dotazione di 18 mq/abitante (insediato o da insediare) prescritta dalla normativa vigente, è punto di partenza per una visione nuova che consideri gli spazi pubblici (la città pubblica, etc..) quali elementi strutturali all'interno della progettazione urbanistica.

Ad oggi, di fronte ad una domanda sociale diversificata e mutevole, risulta necessario iniziare a pensare cosa concretamente deve essere previsto all'interno di una legge nazionale e di una legge regionale sugli standard urbanistici; cosa deve concretamente attuare un comune o un'unione di comuni nella redazione di un piano urbanistico; cosa devono contenere le norme nazionali e regionali di indirizzo per i piani urbanistici intercomunali e comunali; come eventualmente adeguare e potenziare il patrimonio pubblico, inteso come bene comune, in funzione di una domanda in continua evoluzione e di nuove esigenze.

Conseguenza diretta e assai complessa di questo proposito, riguarda la definizione di tutti gli aspetti (previsionali, attuativi, gestionali) che entrano nel merito di ciascuna tipologia di nuovo standard.

Pertanto, escludendo le questioni pocanzi menzionate, che presuppongono una più ampia analisi non esauribile in questa sede, si propone di ripensare alla definizione degli standard urbanistici in termini innovativi, quali dotazioni urbane le cui prestazioni siano misurabili.

2 | Verso nuove dotazioni

Rispetto al passato, l'attuale domanda di servizi ha subito una notevole evoluzione sia dal punto di vista quantitativo ma soprattutto qualitativo.

È proprio la qualità dei servizi pubblici a determinare la qualità della vita e il livello di coesione territoriale, economica e sociale (Corlàita, 1981; Clementi, 1983; Falco, 1993; Erba, 2001); a permettere di rispondere alle esigenze dei cittadini (Fasolino e Graziuso, 2015b); a contribuire nel soddisfare bisogni crescenti ed in continua evoluzione, sviluppando coesione sociale e senso di sicurezza e di appartenenza alla collettività locale (Caceres et al., 2003).

Le tipologie di servizi richiesti dai cittadini non sono più riferibili in maniera univoca all'attrezzatura fisica, intesa come luogo di erogazione del servizio. Nel tempo, infatti, si è assistito a un'estensione tipologica dei servizi base che ha portato alla definizione dei cosiddetti "servizi a-spaziali".

In tal senso possiamo affermare che l'organismo insediativo, quale sistema permeato da luoghi di incontro, funziona bene se è in grado di fornire una qualità urbana e un benessere collettivo, strettamente connessi all'individuazione di una rete di dotazioni territoriali prestazionali di ampia varietà tipologica, in grado di dare risposte mirate ad una continua evoluzione e articolazione della domanda (Paolillo, 2007).

In generale, la formulazione di nuove dotazioni deve partire dal considerare quale condizione essenziale, la fattibilità. Non solo con riferimento alla valutazione economico-finanziaria, definendo le modalità di reperimento delle necessarie risorse pubbliche ma anche nella definizione di condizioni e modalità attuative realmente efficaci, orientate al superamento dei limiti connessi al meccanismo espropriativo a favore di un coinvolgimento sempre più diretto dei privati nella realizzazione e gestione dei servizi.

Inoltre, la definizione dell'offerta di servizi deve tener conto: degli specifici contesti a cui si applica il piano adattandosi alla comunità e al luogo; della varietà tipologica e di equilibrata distribuzione territoriale; dell'effettiva fruibilità, flessibilità e polifunzionalità; dell'integrazione tra diverse dotazioni nello stesso lotto e/o nello stesso edificio; della qualità progettuale di attrezzature, strutture edilizie e spazi interni al lotto che le contiene; dell'inserimento nell'intorno urbano (marciapiedi, barriere architettoniche, distanza da fermate del trasporto pubblico e da piste ciclabili, etc.) e nel contesto urbanistico-territoriale (localizzazione, bacino di utenza, accessibilità dalle reti, etc.).

È necessario, infine, prevedere la periodica valutazione delle prestazioni effettivamente erogate, verificando il livello di efficienza che le dotazioni assicurano in relazione agli obiettivi di piano.

Il monitoraggio, la verifica e l'eventuale adeguamento delle dotazioni urbane definiscono il carattere flessibile e dinamico del modello proposto, essendo i bisogni e i conseguenti servizi, nonché i mezzi per poterli attuare, in continua evoluzione.

Si ritiene che tale attività di controllo non può che essere parte integrante del monitoraggio già previsto dalla procedura di Valutazione Ambientale Strategica (VAS).

Dalle norme regionali, nonché dalla letteratura tecnica e scientifica, emergono attrezzature e servizi innovativi quali: edilizia residenziale sociale, *social housing*, reti ecologiche, micro-reti di naturalità, attrezzature per servizi di prossimità (presidi sanitari locali, agenzie sociali di quartiere, *cobousing* e *coworking*) e dispositivi volti all'adattamento del tipo *no regret* (*water square*, foreste urbane, etc.).

Una riformulazione degli standard dovrebbe partire dal riconoscere una condivisione nel convergere su determinati dispositivi (a-spaziali, lineari, ambientali) che oggi sono considerati "nuovi standard" e comprendere che non esiste più un solo parametro, come è per quelli vigenti (la superficie fondiaria), che consente di quantificarli con la stessa unità di misura.

Il presente contributo, non contemplando un'applicazione ad un caso studio in cui calare concretamente le ipotesi di nuove dotazioni (Tab. I), si limita a definire parametri e indicatori qualitativi e prestazionali, come

tentativo di aggiornare i caratteri e i contenuti tradizionali delle dotazioni urbane.

La metodologia di previsione di nuove dotazioni nel piano prevede, come step successivo, di valutare questi indicatori considerando diversi scenari:

- scenario di base: rappresenta lo stato di fatto (le dotazioni presenti al momento della redazione del piano);
- scenario di riferimento: relativo a dotazioni contenute nel piano vigente;
- scenario di progetto: relativo a dotazioni da prevedere nel piano in formazione.

Si opta, quindi, per il ricorso ad un'analisi multicriteri che comprende un insieme di metodi per la valutazione e la scelta tra diverse alternative progettuali, nei quali si cerca di tenere in considerazione la molteplicità delle dimensioni del problema decisionale.

Di seguito, trascurando gli aspetti metodologici (analisi multicriteri e confronto tra scenari) vengono presentati sei dispositivi, e relativi indicatori, da candidare a costituire possibili nuovi standard urbanistici.

3 | Innovazione e misura

Rispetto al passato lo spazio pubblico ha assunto una nuova connotazione anche, e soprattutto, a seguito della rivoluzione digitale, perdendo quella forte funzione sociale che lo caratterizzava. Ad oggi, riflessioni, dibattiti e incontri avvengono, in parte, in maniera virtuale su piattaforme mediatiche.

La conseguenza diretta di questa nuova e complessa realtà, consiste nell'accettare che gli spazi di relazione sono sempre più ibridi e non coincidono più, soltanto, con la piazza e la strada.

Tra le ipotesi formulate circa nuove dotazioni urbane, che innalzino il livello qualitativo del territorio, vi sono: le piazze polifunzionali, gli orti urbani e le agenzie di quartiere.

La "piazza polifunzionale" risponde alle esigenze più comuni di avere un luogo di fruizione pubblica, centro di aggregazione sociale che possa diventare all'occorrenza, come accadeva nelle antiche *agorà*, luogo di mercato e di manifestazioni pubbliche.

I temi dell'adattamento e della gestione delle emergenze hanno generato la necessità di dotare gli spazi urbani di punti strategici per la gestione delle emergenze. Luoghi sicuri individuabili come punti di raccolta delle persone in situazioni di pericolo.

L'introduzione degli "orti urbani" – intesi come appezzamenti di terreno, spesso di proprietà pubblica, dove i cittadini possono coltivare ortaggi, frutti e fiori – tra le nuove possibili dotazioni, ha come obiettivo quello di valorizzare e riqualificare aree degradate, contribuendo al miglioramento della qualità della vita e incentivando una maggiore aggregazione sociale. Per tradurre questa dotazione in termini quantitativi si propone un indicatore che misura l'incidenza degli appezzamenti rispetto al numero degli abitanti insediabili. Infine, le "agenzie di quartiere", luoghi in grado di coinvolgere persone di diverse fasce di età, cultura, religione, con interessi e obiettivi differenti realizzando al loro interno sale riunioni, sale culturali polivalenti, auditorium, spazi aperti progettati, secondo principi di sostenibilità ambientale, per favorire la condivisione e la collaborazione, garantendo l'utilizzo dello spazio da parte di fruitori differenti. Questa dotazione mette al centro la partecipazione dei cittadini, indispensabile per la progettazione di nuovi spazi urbani. Viene così favorita l'autonoma iniziativa di cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale e promossa la partecipazione attiva dei cittadini nelle politiche di trasformazione della città e del territorio.

A queste dotazioni, che consentono di definire una qualità dell'ambiente urbano se ne affiancano altre che vertono, invece, sul tema della mobilità.

La mobilità ha a che fare con due concetti fondamentali: sostenibilità, muoversi in modo sostenibile significa garantire fluidità, efficienza e sicurezza negli spostamenti; e integrazione, ossia garantire all'utente di poter usufruire di vari mezzi di trasporto (servizi pubblici, in sharing, privati) per completare il percorso quotidiano agevolmente e in modo conveniente.

Pertanto, si propongono come nuove dotazioni: i nodi intermodali, gli spazi pedonali e le piste ciclabili.

Il concetto di "nodo di scambio" abbraccia questioni urbanistiche, ambientali, economiche e sociali. Questi luoghi garantiscono l'integrazione tra trasporto pubblico e mezzo privato superando l'aspetto meramente trasportistico dei nodi di scambio, utili non soltanto alla fluidificazione degli spostamenti e al miglioramento dell'uso dei mezzi pubblici ma anche per la qualità della vita, della salute e della sicurezza dei cittadini.

L'indicatore considerato è di natura qualitativa e permette di constatare la presenza/assenza di nodi di interscambio modale. La presenza di un nodo intermodale favorisce la mobilità integrata e comporta la presenza di un'interconnessione tra almeno due o più servizi e sistemi di trasporto differenti (treni,

metropolitane, autobus, auto elettriche, bici, ecc.) incoraggiando scelte di mobilità più ecologiche, salubri ed al contempo sicure.

I “percorsi pedonali” forniscono uno spazio per muoversi separato rispetto allo spazio destinato ai veicoli, migliorando considerevolmente la qualità e la mobilità ambientale, riducendo il traffico e la congestione, favorendo la scelta di una mobilità dolce e riducendo l’inquinamento ambientale ed acustico. In questo modo, migliora la sicurezza e, più in generale, la mobilità dei pedoni consentendo tutti i tipi di viaggio a piedi: da e verso luoghi di residenza o lavoro, parchi, scuole, aree commerciali, ecc.

La valutazione di questa dotazione avviene per il tramite di un indicatore che misura la percentuale di vie pedonali sull’estensione e sull’area totale di strade e vie della città, inclusi i marciapiedi che presentino una larghezza minima, permettendo a due o più persone di camminare parallelamente.

Infine, si propone di introdurre tra le dotazioni urbane le “piste ciclabili”.

Nonostante, ad oggi, la ciclabilità si sia evoluta (pedalata assistita, biciclette elettriche, monopattini ecc.), ancora non è neppure considerata uno standard urbanistico.

Attualmente, l’unico indicatore che ci permette di misurare l’infrastruttura ciclabile è l’indice di metri equivalenti di percorsi ciclabili introdotto da Legambiente. Vengono considerati: i km di piste ciclabili in sede propria, i km di piste ciclabili in corsia riservata, i km di piste su marciapiede, i km di piste promiscue bici/pedoni e le zone con moderazione di velocità a 20 e 30 km/h.

I valori relativi a queste tipologie di infrastrutture, opportunamente pesati, contribuiscono a costruire l’indice di “metri equivalenti” di percorsi ciclabili ogni 100 abitanti.

La lunghezza ponderata (meq_{PC}) si basa sull’attribuzione di opportuni coefficienti (K_i) rappresentativi dei pesi attribuiti alle lunghezze (L_i) delle diverse tipologie di piste e può essere valutata con la seguente espressione:

$$meq_{PC} = K_a L_a + K_b L_b + K_c L_c + K_d L_d$$

$K_a = 1$ coefficiente attribuito alle piste in sede propria

$K_b = 0,7$ // in sede riservata

$K_c = 0,3$ // su marciapiede

$K_d = 0,1$ // in sede promiscua e zone con moderazione di velocità 20 e 30.

Per distinguere compiutamente le piste a uso ricreativo da quelle a uso urbano quotidiano si sono introdotte le “piste nel verde”, percorsi che non corrono lungo la carreggiata stradale bensì nei parchi, lungo i fiumi, strade bianche, etc..

Tabella I | Indicatori di possibili nuove dotazioni urbane.

N.	Indicatore	Descrizione	Formula	Unità di misura
1	Piazza polifunzionale P_{pot}	Presenza di una piazza resiliente e polivalente che soddisfi più bisogni: luogo di aggregazione, punto di mercato, piazza per eventi e manifestazioni pubbliche, piazza per la gestione delle emergenze	Presenza/Assenza	n
2	Orti urbani	Incidenza di aree destinate agli orti urbani rispetto agli abitanti insediabili	$I_{ou} = \frac{S_{ou}}{N_{ab}} 100$	$\frac{m^2}{ab}$
3	Agenzie di quartiere AQ	Presenza di uno spazio per l’aggregazione e la partecipazione dei cittadini	Presenza/Assenza	n
4	Nodi intermodali N_{im}	Indicatore qualitativo che esprime il numero di combinazioni di modalità di trasporto ecosostenibili presenti nel nodo	Tipologie di mobilità green presenti nel nodo	n
5	Spazi pedonali	Percentuale di strade e spazi pedonali in relazione alla superficie totale di strade e vie	$R_{sp} = \frac{S_{sp}}{S_v} 100$	$\frac{m^2}{m^2}$
6	Piste ciclabili	Indicatore che esprime in metri equivalenti (meq) il rapporto tra la lunghezza ponderata delle diverse tipologie di piste ed il numero di abitanti	$I_{pc} = \frac{meq_{PC}}{(100)ab}$	$\frac{m}{100 ab}$

4 | Valutazioni di sintesi e prospettive

Mettere mano a una riformulazione degli standard urbanistici richiede un approccio multidisciplinare responsabile, capace di perseguire l'armonica combinazione di più fattori: partecipazione democratica; sussidiarietà orizzontale e verticale; concertazione pubblico-privato; co-pianificazione intercomunale.

Superare il concetto di standard, per ottenere una trasformazione qualitativa dei servizi pubblici, significa porre attenzione ai soggetti destinatari così da mettere in luce le differenze più che le regole generali, per tener conto degli utenti e delle loro necessità, considerando specificità e disomogeneità, in riferimento a diverse tipologie di condizioni territoriali. Appare evidente la necessità di una revisione dei modelli tradizionali dell'urbanistica moderna, per lungo tempo prevalentemente orientati a governare processi di espansione e crescita urbana (Giaimo, 2019).

Condurre una riflessione sul ripensamento delle dotazioni territoriali associando alla quantità la "qualità", comporta l'attribuzione di specifici indicatori capaci di misurare la prestazione offerta.

Se il futuro della città è nella rigenerazione urbana, l'introduzione di nuove dotazioni è un processo necessario ma deve essere governato dal piano, quando il peso di tale processo è urbanisticamente rilevante (Adinolfi e Fasolino, 2022).

Le questioni qui esposte non hanno la pretesa di esaurire l'ampiezza di questa tematica, quanto di innescare una riflessione sulle implicazioni e possibilità di un campo ampio di pratiche e di azioni che devono essere condivise da attori pubblici e privati.

Riferimenti bibliografici

- Adinolfi V., Fasolino I. (2022), *Il futuro delle dotazioni urbane per l'efficienza insediativa in una prospettiva di transizione ecologica*, Urbanistica informazioni, n.304, INU edizioni, Roma, pp. 72-75.
- Caceres E., Chicco P., Corrado F., Falco L., Madrigal M. S. (2003), *Servizi pubblici e città. Gli standard urbanistici nelle legislazioni regionali e nella pianificazione locale*, Officina, Roma.
- Corlàita A. (1981), *Tecniche di pianificazione dei servizi urbani*, Pitagora, Bologna.
- Clementi A. (1983), *Pianificare i servizi*, Gangemi, Roma.
- Erba V. (2001), *Strumenti urbanistici per interventi di qualità*, Franco Angeli, Milano.
- Falco L. (1993), *I nuovi standard urbanistici*, Edizioni delle Autonomie, Roma.
- Fasolino I., Graziuso G. (2015b), "Methodological approaches to support the planning of urban facilities and services", *Atti della XVIII Conferenza Nazionale SIU*, Planum Publisher, 5, 1024-1030.
- Giaimo C. (2019), *Garantire il diritto alla città. Prospettive emergenti dagli standard urbanistici*, Ingenio, n.78, pp.1-8.
- Paolillo P.L. (2007), *Fare il piano dei servizi. Dal vincolo di carta al programma delle attrezzature urbane*, Franco Angeli, Milano.
- Renzoni C. (2014), *Diffusa arretratezza. Dotazioni urbane e dispersione insediativa*, in "New Urban Question. Ricerche sulla città contemporanea, 2009-2014", Aracne, pp. 76-83.

Immaginare spazialmente il welfare metromontano: il caso di Saluzzo e delle Terre del Monviso

Mauro Fontana

Politecnico di Torino

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

mauro.fontana@polito.it

Abstract

La giustizia socio-spaziale rappresenta una delle sfide più importanti del nostro tempo, poiché le disuguaglianze stanno minando la fiducia nella politica e nella democrazia, e ledono i diritti di cittadinanza che hanno a che fare con la sfera dei diritti sociali, del welfare e dell'accesso ai servizi di base. In questo contesto, è necessario interrogarsi come immaginare un nuovo welfare territoriale che sappia rispondere ai diversi bisogni e alle diverse articolazioni territoriali, superando la marginalità socio-spaziale delle aree montane e rurali. L'innovazione socio-istituzionale sta inoltre cambiando il welfare e i servizi nei territori marginali, e le nuove forme di governance legate alle progettualità dal basso cercano di definire nuovi processi, modelli e servizi in grado di rispondere ai bisogni delle società e dei territori.

Il paper analizza il caso studio di Saluzzo e delle Terre del Monviso, e a partire da esso cerca di comprendere empiricamente come può essere immaginato spazialmente il welfare nei contesti montani e rurali. Il paper esamina le diverse risposte e i progetti territoriali di disegno e organizzazione di servizi e infrastrutture per il welfare, e come l'immagine della metromontagna possa contribuire a pensare un progetto territoriale nuovo per la riduzione delle disuguaglianze e per l'integrazione dei servizi.

Parole chiave: welfare, fragile territories, local development

Introduzione

L'eterogeneità del territorio italiano, combinata con la sua elevata antropizzazione e la dispersione dei comuni lungo aree geografiche molto diverse, è stata alla base di complessi divari territoriali. Le crescenti disuguaglianze sociali legate alla mancanza di accesso ai servizi pubblici essenziali stanno infatti minacciando i nostri territori dal punto di vista sociale, economico e ambientale, minando la fiducia nella politica e intaccando il nucleo stesso della democrazia. Diversi studi hanno inoltre dimostrato come la disuguaglianza sia socialmente, economicamente e politicamente insostenibile nel lungo periodo (ad esempio, Berg, Ostry, 2011; Iammarino et al, 2019). Tuttavia, la geografia, il luogo e lo spazio hanno un impatto significativo sulle questioni di giustizia sociale e spaziale. Questo presupposto, comunemente accettato, suggerisce che la posizione geografica, la vicinanza o la lontananza da un luogo possano influenzare l'esperienza umana (Sack, 1995). In questo contesto, le questioni legate alla pianificazione territoriale assumono una certa importanza per modellare i comportamenti individuali e collettivi, nonché l'accesso a risorse, opportunità socio-economiche e servizi.

Le discussioni su quale sia una buona distribuzione di un'opportunità, risorse e servizi, o una distribuzione giusta ed equa, sono anche soggette a dibattiti ideologici e politici, anche in termini di cittadinanza e di diritti. Riferendosi all'equa distribuzione di spazi, risorse e opportunità all'interno di una società, la giustizia socio-spaziale è strettamente correlata alle disuguaglianze socio-economiche e si concentra sull'analisi della distribuzione degli spazi, delle risorse naturali, dei servizi pubblici, delle infrastrutture e delle opportunità di lavoro, salute e istruzione, ad esempio. Il concetto di diritti di cittadinanza, inoltre, è stato oggetto di dibattito e rivalutazione critica da parte di diversi studiosi negli ultimi decenni (vedi Carrosio, 2019; Pessina, 2021), sostenendo come i territori marginali siano spazi geografici e sociali in cui le comunità locali sono escluse dall'accesso ad alcuni diritti di cittadinanza, come l'istruzione, la sanità e la mobilità. Alla base della riflessione sui temi del welfare e dell'accesso ai servizi deve quindi esserci la responsabilità politica di garantire alle comunità pieni diritti di cittadinanza, che a sua volta coincide con la capacità o meno dello Stato di governare i suoi abitanti e i suoi territori e di contenere le disuguaglianze sociali, le tensioni e i conflitti. Per il rinnovamento dei processi politici legato ai territori marginali, è fondamentale considerare l'importanza di un welfare pensato per questi luoghi. Mentre le politiche settoriali rurali e turistiche seguono logiche *place-based*, le politiche per il welfare e i servizi seguono spesso logiche a-spaziali e a-territoriali

Il lavoro presentato si inserisce nel dibattito attuale a partire dal caso studio di Saluzzo e delle Terre del Monviso, in provincia di Cuneo. Si tratta di un territorio che, a partire da alcune esperienze dal basso, sta sperimentando nuove forme istituzionali e di governance anche per la gestione territoriale dei servizi, permettendo anche fare alcune riflessioni analitiche e interpretative. Il paper parte quindi da una riflessione teorica sul welfare contemporaneo e delle sue forme innovative a partire dalla crisi del *welfare state*. Tratterà successivamente l'importanza delle risposte politiche, istituzionali e dal basso, anche a partire dalla concettualizzazione del *welfare metromontano* (Servillo, Fontana, 2021). Verrà infine presentato il caso studio con riferimento alle risposte dal basso e ai progetti territoriali in corso.

1 | Il welfare contemporaneo e le sue forme innovative

I cambiamenti socio-demografici che hanno interessato l'Italia negli ultimi decenni hanno mostrato una risposta fragile dello Stato sociale, che ha prodotto spesso nuove povertà e accentuato le disuguaglianze esistenti (Ferrera, 2019). L'accesso ai servizi pubblici di cittadinanza e al welfare è una questione aperta (Ascoli, Pavolini, 2015). I divari relativamente ai servizi e al welfare si manifestano oggi in una maggiore rarefazione degli stessi nei territori quanto più ci si allontana dalle aree urbane, lasciando scoperti territori cruciali e vitali per il funzionamento del sistema-paese. La Strategia Nazionale per le Aree Interne, e la sua ormai celebre mappatura dei comuni in relazione alla distanza dai poli di accesso ai servizi legati a istruzione, sanità e mobilità, pone una certa innovazione concettuale nel contesto politico, considerando la questione dei servizi come una questione di giustizia socio-spaziale.

1.1 | Dal welfare state al secondo welfare

Il welfare state è stata la risposta dei governi alle molteplici richieste di sicurezza e di maggiore equità sociale ed economica, in qualche modo da considerarsi la conseguenza logica e razionale dell'industrializzazione nei sistemi capitalistici democratici (Saraceno, 2021), e non a caso nasce dopo la Seconda Guerra Mondiale con l'implementazione di politiche orientate a ridurre le disuguaglianze (Ascoli, 2012). Il *welfare*, tuttavia, non è qualcosa di statico, ma i suoi confini sono storicamente cambiati e continuano a farlo con l'emergere di nuovi bisogni. In letteratura si individuano ad esempio cinque fasi storiche di formazione ed evoluzione del welfare (Borzaga, Fazzi, 2005) che incrociano anche il welfare state, incluso gli anni di espansione e istituzionalizzazione passati alla storia come i *Trente Glorieuses* (Fourastié, 1979). Tuttavia, a partire dagli anni '80 il modello europeo è entrato in una fase di stress che ha portato a quella che viene spesso definita come "età d'argento dell'austerità permanente" (Pierson, 2002; Taylor Gooby, 2002), le cui cause sono state ampiamente indagate (Esping-Andersen, 2002; Ferrera, Hemerijck, 2003; Ferrera, 2007; Palier, 2010). Se la risposta istituzionale è stata un restringimento dell'azione dello Stato, dal punto di vista informale e bottom-up si è invece assistito all'implementazione di forme di intervento private non profit, combinate anche con forme di nuova imprenditorialità, andando verso quello che viene definito come "secondo welfare". Questo ha come obiettivo il mobilitare le risorse interne locali per creare un sistema di welfare adeguato dal punto di vista finanziario e prestazionale, in grado di garantire servizi adatti a ogni luogo.

1.2 | Territori marginali e forme innovative di welfare

Il "primo welfare", basato su servizi centralizzati e standardizzati finanziati dal pubblico, ha sempre avuto difficoltà in aree a bassa densità abitativa, e oggi fa fare i conti la riduzione delle risorse e con logiche definibili "aziendali" nei criteri di erogazione dei servizi (Ascoli, Pavolini, 2012). Un ulteriore aspetto da tenere in considerazione quando si discute di cosa si intende per welfare contemporaneo nei territori marginali è la dimensione territoriale che è scaturita dalle disuguaglianze indotte dalla regressione e dall'austerità, che è apparsa per lungo tempo un fattore sottovalutato, o quantomeno poco studiato. Infatti, i parametri socio-economici con cui sono state lette le disuguaglianze hanno raramente preso in considerazione la loro distribuzione geografica, trascurando di fatto la reale distribuzione dei diritti di cittadinanza e la giustizia spaziale raggiunta. Le strategie hanno quindi puntato da un lato a ridurre l'ammontare delle risorse destinate al welfare e alle politiche ad esso collegate (pensioni, sanità, istruzione, mobilità, servizi sociali, politiche del lavoro) in modo a-spaziale. Allo stesso tempo, le politiche sono state concentrate spazialmente, favorendo i centri urbani più grandi e riducendo notevolmente la capillarità spaziale del sistema di welfare nelle aree meno urbane (Servillo, Fontana, 2021).

Il welfare contemporaneo nei territori marginali pone l'attenzione sui diritti di cittadinanza, e anche su una certa polivalenza e multifunzionalità che permetta di tenere insieme sviluppo economico e coesione sociali, integrando servizi e imprenditoria (Farinella, Podda, 2020). Si può anche affermare che il welfare

contemporaneo rientri sempre di più in quelli che vengono definiti come *nested markets* (Oostindie et al., 2010; Polman et al., 2010), ossia quei mercati in grado di produrre beni e servizi diversificati ma integrati e complementari all'interno di nuovi spazi per lo scambio, producendo *public goods* (Farinella, Podda, 2020). Rientrano in questo ragionamento il welfare di comunità e i servizi di prossimità, con la loro capacità di guardare non solo al mercato ma soprattutto alle comunità locali.

In questo contesto, prendono forma esperienze di nuovo mutualismo, come le cooperative di comunità, modello di innovazione sociale dove i cittadini sono allo stesso tempo produttori e consumatori di servizi (Mori, Sforzi, 2019) e processi di sviluppo finalizzati al miglioramento della qualità di vita della comunità locale (Euricse, 2016).

I servizi inclusi in queste forme innovative di welfare contemporaneo rientrano nella sfera dei servizi alla persona (scuola, sanità e mobilità, ad esempio) e servizi strumentali (come sportelli bancari, utility, poste). La direzione intrapresa è comunque quella di una sempre più integrata offerta di servizi nelle politiche di sviluppo locale (vedi, ad esempio, la Strategia Nazionale per le Aree Interne, il Community-led local development e i Gruppi di Azione Locale, le Green Communities). C'è quindi una riappropriazione a scala locale delle attività di protezione, di welfare, di servizi, anche se molta programmazione delle politiche resta ancora nelle mani dei governi nazionali o regionali (istruzione e sanità, ad esempio).

1.3 | L'innovazione sociale come agente di cambiamento

In questo contesto, l'innovazione sociale svolge un ruolo significativo nel sistema di welfare contemporaneo. Il concetto di innovazione sociale viene considerato da più parti la chiave per proporre soluzioni alle carenze del welfare (Sauris et al., 2019). Infatti, il secondo welfare è visto spesso come laboratorio di innovazione sociale (Canale, 2013). Non è un caso che il concetto di innovazione sociale entra nell'ambito degli studi urbani e territoriali a partire dagli anni '70, parallelamente alla fase di rallentamento del welfare state.

Nonostante si parli quindi di innovazione sociale da decenni, si fa tuttavia fatica a individuarne una definizione univoca. Quella prevalente considera l'innovazione sociale come necessità della capacità di creare e implementare nuove idee che dimostrino di produrre valore (BEPA, 2011). Un valore sociale, che riguarda aspetti della vita come la qualità della vita, il benessere, la solidarietà più che il profitto. Le innovazioni sociali sono innovazioni che sono sociali sia nei fini che si pongono, sia nei mezzi che utilizzano (Sauris et al., 2019). Si tratta quindi di iniziative tese a definire nuovi processi, modelli e servizi in grado di rispondere ai bisogni della società (vecchi o nuovi che siano) (Canale, 2013).

Permane inoltre una tendenza anti-stato nelle definizioni prevalenti di innovazione sociale (Sauris et al., 2019). Infatti, le azioni di innovazione sociale provengono spesso dal terzo settore e sono in opposizione al pubblico e al profit, ritenuti non in grado di individuare e soddisfare tempestivamente i bisogni. In qualche modo, si mette in discussione il contributo positivo dello stato e si ritiene che il suo intervento possa causare interferenze nei meccanismi di innovazione che a livello locale potrebbero sorgere e autoregolarsi. Sta tuttavia sempre più affermandosi una dimensione sociale che vede nella trasformazione collaborativa e inclusiva della governance uno strumento di integrazione del welfare, senza nessuna pretesa di sostituire i sistemi di protezione sociale esistenti. La messa a sistema e la distribuzione in modo uniforme delle pratiche innovative (Kazepov, 2008) è una delle dimensioni su cui molti territori che non mancano di pratiche innovative, seppur frammentate, stanno lavorando.

2 | Il welfare metromontano e il caso di Saluzzo e delle Terre del Monviso

Le aree montane e rurali sono state particolarmente indebolite a causa dei processi di ricalibratura impliciti che si sono messi in campo a partire dalla crisi del welfare state. Infatti, la combinazione delle condizioni strutturali di deterioramento dell'offerta di welfare e dei processi socio-spaziali ha costituito un elemento al quale la politica non è riuscita a opporre una visione alternativa, di fatto supportando una strategia di concentrazione urbana lungo i piedi dei monti e nelle aree di pianura. Tuttavia, sono le stesse aree montane e rurali a essere oggi territori di sperimentazione di azioni di sostegno e welfare locali e di nuove forme di governance: agricoltura sociale, cooperative di comunità, medicina di comunità, mobilità condivisa sono alcuni esempi di azioni che promuovono oggi la partecipazione, la responsabilizzazione e la co-progettazione, e dove possibile, anche la co-produzione e il co-finanziamento dei servizi e del welfare stesso.

2.1 | L'immagine della metromontagna nella pianificazione del welfare

Se la dimensione infrastrutturale delle disuguaglianze territoriali, legate principalmente agli attuali spazi del welfare, è ancora poco esplorata, sull'approccio relativo alle aree montane, comprese valli e pedemonti, è sempre più consolidato quello che vede nella visione metromontana (Dematteis, 2018; Barbera, De Rossi,

2021) un modello di pianificazione efficace. Questo implica inevitabilmente l'adozione di azioni di sviluppo *place-based* (Barca, 2009). Inoltre, le relazioni socio-spaziali, così come le relazioni culturali e funzionali, di tipo metromontano non possono essere confinate all'interno di zone e processi che spesso creano una separazione funzionale dal territorio circostante. È essenziale riconoscere, valorizzare e in alcuni casi ripristinare i legami funzionali tra le aree urbane e le aree montane, tra i pedemonti e le regioni montane, attraverso nuove forme di ruolo e di significato. Questo è fondamentale per la definizione delle strutture di welfare e per l'implementazione di nuove pratiche di erogazione dei servizi nei territori (Carrosio, 2019), superando la logica di contrapposizione tra pianura e montagna, tra urbano e rurale, pur preservando e valorizzando la loro diversità.

Tra le varie vocazioni, è necessario promuovere un sistema di relazioni che si basi sulla lettura del territorio metromontano in sezione (Servillo, Fontana, 2021), andando oltre l'approccio orizzontale che guarda ai territori montani per singole valli. Guardare all'alta valle e al pedemonte come una realtà integrata potrebbe sostenere una visione socio-spaziale in cui i piccoli centri urbani sono ben collegati alle zone più dinamiche del pedemonte e della valle, dove è più facile trovare lavoro e accedere ai servizi. Una lettura in sezione è necessaria inoltre per ridurre le disparità territoriali tra le regioni montane e i pedemonti, e per promuovere la complementarità delle pratiche, mettendo l'accento sulla spazialità nella progettazione dei servizi piuttosto che sulla monetizzazione. Inoltre, permette di guardare ai benefici reciproci tra aree urbane e rurali, tra pedemonti e regioni montane, valorizzando ciò che la montagna può offrire alle aree urbane e viceversa.

2.2 | La dimensione geografica intermedia del territorio

Nella pianificazione del welfare contemporaneo, la dimensione geografica intermedia dei territori riveste un ruolo fondamentale, in quanto il territorio stesso fornisce il contesto in cui sviluppare e intersecare molteplici processi e relazioni complesse. Nel contesto di questo paper, la dimensione geografica assume un ruolo centrale nella comprensione dei processi e delle dinamiche che definiscono il territorio del Saluzzese e delle Terre del Monviso, in Provincia di Cuneo. L'esplorazione delle caratteristiche fisiche, culturali e spaziali del territorio ha permesso di analizzare le dinamiche socio-economiche che lo attraversano, e comprenderne le relazioni funzionali tra aree montane e pedemontane, tra aree rurali e urbane, anche per quanto riguarda il welfare e l'erogazione dei servizi. C'è infatti una dimensione trascurata delle disparità territoriali che è leggibile nel generale scivolamento a valle che ha visto forti contrazioni demografiche nelle aree vallive a vantaggio di quelle pedemontane. Conseguenza è quindi la riduzione di capillarità spaziale del sistema del welfare e dei servizi nelle aree a urbanità minore. Tuttavia, la mappatura di alcuni servizi di base, come quelli legati ai servizi socio-sanitari e socio-assistenziali e al sistema dell'istruzione e della formazione (Fig. 1) fa emergere con forza i legami socio-spaziali e funzionali che esistono tra aree montane e pedemontane e che non possono essere trascurati.

Inoltre, queste mappature si sovrappongono a una serie di progettualità che rientrano nella sfera delle risposte istituzionali e di governance dal basso che nel corso degli ultimi anni sono state messe in atto sul territorio (ad esempio, la candidatura di Saluzzo - Monviso a Capitale Italiana della Cultura 2024, il PITER di cooperazione transfrontaliera "Terres Monviso", la Green Community sperimentale "Terre del Monviso", o il recente documento analitico e strategico "Terre del Monviso. Scenari strategici per un territori metromontano"). Si tratta di tentativi di creare una geografia intermedia funzionale, cioè di stabilire una struttura geografica che funzioni come ponte tra le istituzioni locali e i bisogni delle comunità per la progettazione e la messa in campo di politiche efficaci.

L'immaginario spaziale della metromontagna e del Monviso influenza, inoltre, la percezione e la proiezione a lungo termine del territorio, ed è utilizzato per guidare le politiche e progetti locali (a titolo esemplificativo, alcune progettualità legate alle politiche giovanili come "Una montagna di futuro" o "Monviso Future Lab", quelle legate alla produzione culturale come strumento di consapevolezza come "Animare comunità" o "Suoni dalle Terre del Monviso"). Si tratta di progettualità che afferiscono alla sfera del welfare, nel suo significato più alto di benessere, e che hanno in comune una visione di territorio metromontano, e che sono esito di processi, reti e dibattiti politici e che hanno come obiettivo comune lo sfruttare risorse infrastrutturali, capacità e finanziamenti aggiunti da parte dei governi nazionali o dei programmi europei.

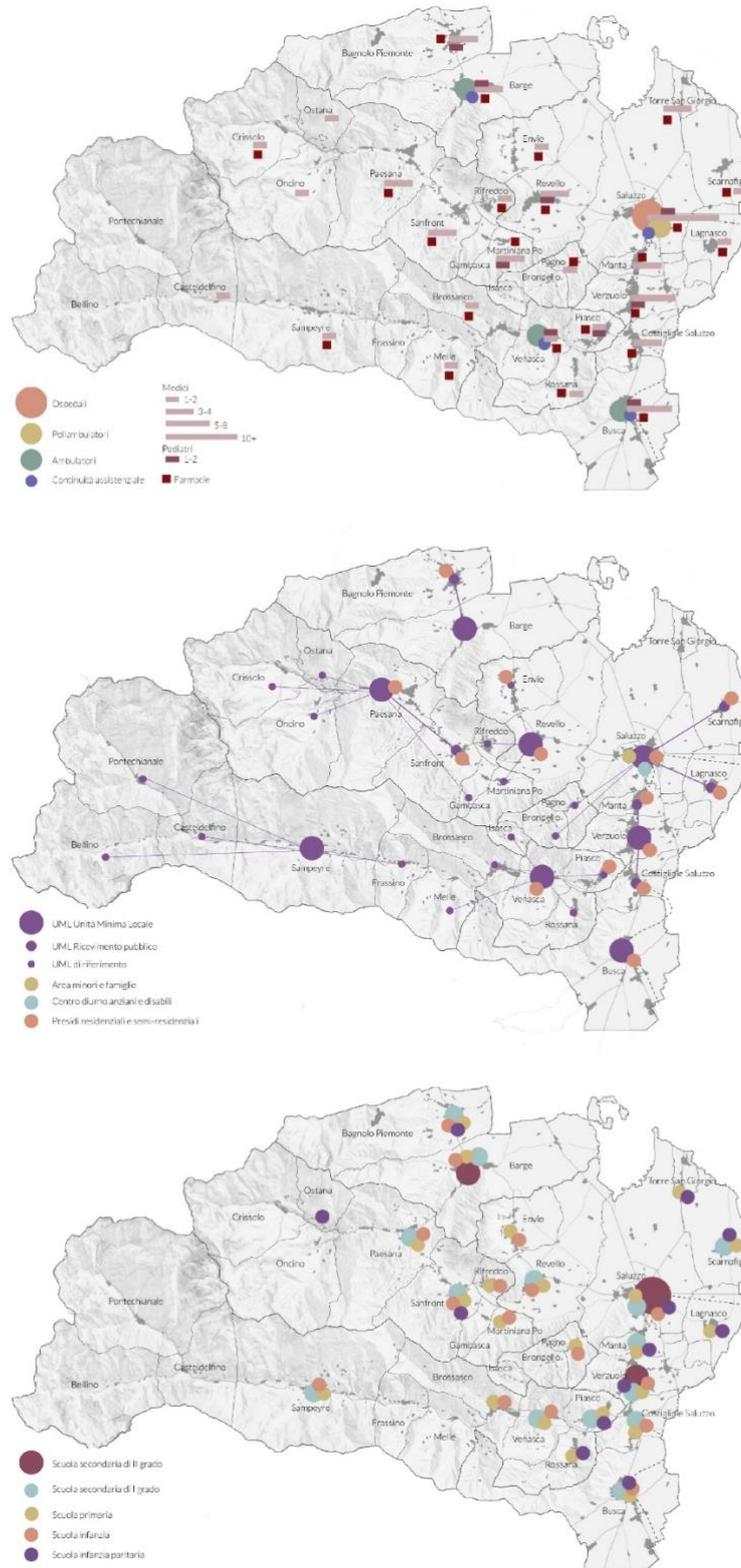


Figura 1 | Mappe del welfare.

Dall'alto: (1) servizi socio-sanitari; (2) servizi socio-assistenziali; (3) istruzione.

Fonte: De Rossi, A., Del Fiore, M., Fontana, M., & Servillo, L. (2023). *Terre del Monviso. Scenari strategici per un territorio metromontano*. Torino: Politecnico di Torino - Future Urban Legacy Lab.

2.3 | Welfare dal basso e infrastrutturazione territoriale

All'interno di questa dimensione geografica intermedia, il territorio sta inoltre lavorando a un disegno di infrastrutturazione territoriale metromontana capace di migliorare la gestione e l'accesso di alcuni servizi di

base. Un modello innovativo di gestione territoriale è ben rappresentato dalle Porte di Valle (Fig. 2). Si tratta di una rete coordinata di spazi-cerniera tra aree montane e aree urbane pedemontane ed elemento unificante del sistema turistico e commerciale di *Terres Monviso*. Nel loro insieme, possono essere considerate un modello di gestione che, a partire da un immaginario spaziale, intendono promuovere il rafforzamento della capacità di accoglienza del territorio. Le Porte di Valle sono luoghi di promozione turistica e gastronomica, ma anche spazio di incontro tra pubblico e privato, e hub per piccoli servizi di prossimità (ciclofficina o trasporti a chiamata, ad esempio). Questi punti di connessione potranno svolgere un ruolo chiave nella creazione di una rete di servizi accessibili a tutti, garantendo la disponibilità di strutture e risorse indispensabili per il benessere delle comunità che abitano il territorio. In qualche modo, il sistema delle Porte di Valle fanno della dimensione policentrica del territorio italiano un punto di forza, e allo stesso tempo sono elementi capaci di valorizzare l'economia specificatamente territorializzata, lasciando spazio a un forte potenziale di innovazione nell'erogazione dei servizi.



Figura 2 | Porte di Valle.

Il sistema delle Porte di Valle come elemento unificante per il turismo tra aree montane e pedemontane, realizzate nell'ambito del progetto T(o)UR all'interno del PITER Terres Monviso (Interreg ALCOTRA).

Fonte: De Rossi, A., Del Fiore, M., Fontana, M., & Servillo, L. (2023). *Terre del Monviso. Scenari strategici per un territorio metromontano*. Torino: Politecnico di Torino - Future Urban Legacy Lab.

All'interno di questa visione policentrica del territorio, si inserisce anche Il Quartiere - Casa della Partecipazione, una infrastruttura che ha trasformato una ex caserma in un hub socio-culturale territoriale. All'interno trovano infatti spazio una Biblioteca Civica, un Centro Famiglie, uno Spazio Giovani, una sala prove e un istituto di istruzione superiore che accoglie ogni giorno 1200 studenti circa proveniente dall'intero territorio.

Una serie di iniziative locali stanno inoltre contribuendo all'infrastrutturazione territoriale del territorio. Recentemente, la Cooperativa di Comunità Viso A Viso, insieme al Comune di Ostanta, ha aperto un asilo per bambini da 1 a 3 anni, a 50 anni dalla chiusura delle scuole per mancanze di alunni. L'azione, oltre a essere segno tangibile dei processi rigenerativi in atto sul territorio, nega le logiche che vedono negli spostamenti dalle aree montane a quelle pedemontane gli unici possibili per l'accesso ai servizi, prevedendo ad esempio il trasporto gratuito per gli spostamenti dai comuni pedemontani. A questa esperienza, si aggiunge anche l'implementazione e la sperimentazione di un servizio di mobilità condivisa, un Car sharing di Valle.

Note conclusive

La competitività dei sistemi territoriali marginali, rurali e montani è inevitabilmente collegata al welfare e ai servizi, e richiede una prospettiva *place-based*. Questa prospettiva richiede inevitabilmente un'analisi puntuale

dei singoli casi che superi la retorica dello sviluppo basata su soluzioni preconcepite. In questo senso, il caso di Saluzzo e delle Terre del Monviso dimostra in qualche modo la capacità di sapere lavorare contemporaneamente sul disegno di una dimensione geografica intermedia, entro cui poter attuare in futuro anche un piano di welfare territoriale, e sull'innovazione sociale come agente di cambiamento.

Provando a sintetizzare e delineare alcuni elementi indispensabili per generare nuove prospettive per i territori, il testo ha messo in luce l'importanza di tre elementi che andrebbero coniugati tra loro: il primo riguarda il pensare al welfare, ai servizi e alla loro accessibilità come una questione di giustizia socio-spaziale, di pieno godimento dei diritti di cittadinanza e di un diritto al territorio, di appartenenza (Tomaney, 2015), di restanza (Teti, 2022) o di diritto alla marginalità (Marinuzzi, Tortorella, 2022); il secondo riguarda l'importanza della ricerca di un ambito geografico intermedio dentro cui costruire anche politiche e progettualità legate al welfare e ai servizi; il terzo riguarda invece il ripensamento dell'infrastruttura del welfare, in questo caso metromontano, che deve inevitabilmente passare dall'innovazione sociale, dalla sperimentazione dal basso e dalla cooperazione comunitaria.

Riferimenti bibliografici

- Ascoli U. (2012), *Il welfare in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Ascoli U., Pavolini E. (2015), *The Italian Welfare State in a European Perspective. A comparative Analysis*, Policy Press, Bristol.
- Barbera F., De Rossi A. (2021), *Metromontagna. Un progetto per riabitare l'Italia*, Donzelli, Roma.
- Barca F. (2009). *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy.
- BEPA (2011), *Empowering People, Driving Change. Social Innovation in the European Union*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Berg A., Ostry J.D. (2011), *Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin?. IMF Staff Discussion Note 11/08*, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Borzaga C., Fazzi L. (2015), *Manuale di politica sociale*, Franco Angeli, Milano.
- Canale L. (2013), "Unione Europea, innovazione sociale e secondo welfare", in *Working papers Percorsi di secondo welfare*, 1/13.
- Carrosio G. (2019), *I margini al centro. L'Italia delle aree interne tra fragilità e innovazione*, Donzelli, Roma.
- Dematteis G. (2018), "La metro-montagna di fronte alle sfide globali. Riflessioni a partire dal caso di Torino", in *Journal of Alpine Research | Revue de géographie alpine*, n. 2, vol. 106.
- Esping-Andersen G. (a cura di, 2002), *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Euricse (2016), *Libro bianco. La cooperazione di comunità. Azioni e politiche per consolidare le pratiche e sbloccare il potenziale di imprenditoria comunitaria*, Euricse, Trento.
- Farinella D., Podda A. (2020), "Quale welfare per le aree rurali, tra inclusione territoriale e strategie di rete per i servizi essenziali", in *Sociologia urbana e rurale*, n. 123, pp. 7-13.
- Ferrera M. (2007), "Trent'anni dopo. Il welfare state europeo tra crisi e trasformazione", in *Stato e Mercato*, n. 3, pp. 341-76.
- Ferrera M. (2019), "Introduzione", in Maino F., Ferrera M. (a cura di), *Nuove alleanze per un welfare che cambia. Quarto rapporto sul secondo welfare in Italia*, Giappichelli, Torino.
- Ferrera M., Hemerijck A. (2003), "Recalibrating Europe's Welfare Regimes", in Zeitlin J., Trubek D. (a cura di), *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*, Oxford University Press, Oxford, pp. 88-128.
- Fourastié J. (1979), *Les Trente Glorieuses, ou la révolution invisible de 1946 à 1975*, Fayard, Paris.
- Iammarino S., Rodriguez-Pose A., Storper M. (2019), "Regional inequality in Europe: evidence, theory and policy implications", in *Journal of Economic Geography*, n. 2, vol. 19, pp. 273-298.
- Kazepov Y. (2008), "The subsidiarisation of social policies: Actors, Processes and Impacts. Some reflections on the Italian case from a European perspective", in *European Societies*, n. 2, vol. 10, pp. 247-273.
- Marinuzzi G., Tortorella W. (2022), "Una questione di metodo e di policy", in Monaco F., Tortorella W. (a cura di), *L'altra faccia della luna. Comuni ai margini tra quotidianità e futuro*, Rubettino, Soveria Mannelli.
- Mori P.A., Forzi J. (a cura di, 2019), *Imprese di comunità. Innovazione istituzionale, partecipazione e sviluppo locale*, Il Mulino, Bologna.

- Oostindie H.A., van der Ploeg J.D., van Broekhuizen R., Milone P., Ventura F., Brunori G. (2010), "The central role of nested markets in rural development in Europe", in *Rivista di Economia Agraria*, n. 2, vol. LXV, pp. 191- 224.
- Palier B. (a cura di, 2010), *A Long Goodbye to Bismarck?: The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Pessina G. (2021), "Politiche, forme di gestione, spazi e manufatti per un welfare più equo e per un reale diritto di cittadinanza", in Coppola A., Del Fabbro M., Lanzani A., Pessina G., Zanfi F. (a cura di), *Ricomporre di divari. Politiche e progetti territoriali contro le disuguaglianze e per la transizione ecologica*, Il Mulino, Bologna.
- Pierson P. (2002), "Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies", in *Revue française de sociologie*, n. 2, vol. XLIII, pp. 369-406.
- Polman N., Poppe K. J., Schans, J. W. van der, Pleog J. D. van der (2010), "Nested market with common pool of resources in multifunctional agriculture" in *Rivista di Economia Agraria*, n. 2, vol. L, XV, pp. 295-318.
- Sack R. D. (1993), "The Power of Place and Space", in *Geographical Review*, n. 3, vol. 83, pp. 326-329.
- Saraceno C. (2021), *Il welfare. Tra vecchie e nuove disuguaglianze*, Il Mulino, Bologna.
- Sauris T., Colombo F., Barberis E., Kazepov Y. (2019), "Istituzioni del welfare e innovazione sociale: un rapporto conflittuale?", in *la Rivista delle Politiche Sociali / Italian Journal of Social Policy*, n. 1.
- Servillo L.A., Fontana M. (2021), "Il welfare metromontano: nuovi ambiti politici, funzionali, e istituzionali", in De Rossi A., Barbera F. (a cura di), *Metromontagna. Un progetto per riabitare l'Italia*, Donzelli, Roma.
- Taylor Gooby P. (2002), "The Silver Age of the Welfare State. Perspectives on Resilience", in *Journal of Social Policy*, n. 4, vol. XXXI, pp. 597-621.
- Teti V. (2022), *La restanza*, Einaudi, Torino.
- Tomaney J. (2015), "Region and place II: Belonging", in *Progress in Human Geography*, n. 4, vol. 39, pp. 507–516.

Riconoscimenti

Questo paper è parte di una borsa di ricerca di dottorato finanziata per il XXXVI Ciclo e incentrata sulle tematiche riguardanti le aree interne e marginalizzate del Paese a valere Fondo per lo Sviluppo e la Coesione nell'ambito del Piano Stralcio Ricerca e Innovazione 2015-2017, e che ha previsto anche un periodo di ricerca di 6 mesi presso il Comune di Saluzzo (CN). Alcune considerazioni e disegni fanno inoltre riferimento alla ricerca «Terre del Monviso. Scenari strategici per un territorio metromontano», sviluppata nell'ambito del contratto stipulato tra il Centro interdipartimentale FULL del Politecnico di Torino e il Comune di Saluzzo con la supervisione scientifica di Antonio De Rossi e Loris Servillo.

Le eccedenze urbane del welfare. Tre storie a confronto nella città di Napoli

Fabio Landolfo

Università Federico II di Napoli
DIARC Dipartimento di Architettura
fabio.landolfo@unina.it

Sofia Moriconi

Università Federico II di Napoli
DIARC Dipartimento di Architettura
sofia.moriconi88@gmail.com

Abstract

La crisi dello stato sociale (Donolo 2006) legata ad una crescente articolazione della domanda e diversificazione dei bisogni ha spostato l'attenzione dei sistemi di welfare da una dimensione universalistica ad una di livello locale. In questo quadro le città svolgono un ruolo fondamentale nell'offrire servizi e risposte ai bisogni, in particolar modo nei territori più vulnerabili. La relazione tra politiche urbane e welfare non si configura però come una semplice relazione di causa-effetto, e la disfunzione tra politiche urbane e di welfare non è esclusivamente in chiave temporale ma riguarda la capacità di produzione di territorio in cui i due campi dell'azione pubblica (Crosta 2010) coesistono. In altre parole, questa disfunzione attiva comunque una produzione di spazi e soggetti non assorbibili, non disciplinabili attraverso le forme di potere istituzionale.

Lo studio è condotto dalla posizione privilegiata dell'Assessorato all'Urbanistica del Comune di Napoli di cui entrambi gli autori sono collaboratori. La metodologia di produzione dei dati è dunque da considerarsi etnografica, data la natura immersiva dell'osservazione partecipante nel luogo di produzione locale delle politiche pubbliche.

Lo scopo del paper è analizzare l'interazione tra welfare e politiche urbane nei suoi comportamenti disfunzionali attraverso il racconto di tre contesti vulnerabili della città di Napoli: le persone senza dimora che abitano sotto i portici della Galleria Principe, un nucleo familiare raggiunto da uno sgombero che resiste alla profilazione per una presa in carico assistenziale, ed il caso di demolizione e ricostruzione dell'insediamento ERP di Taverna del Ferro.

Parole chiave: welfare, public policies, rigenerazione urbana

Introduzione

Le palesi trasformazioni avvenute a Napoli negli ultimi due anni gettano le basi su fenomeni più a lungo termine. Se è vero che la città sta vivendo la sua "primavera" turistica e gode dei più grandi finanziamenti pubblici almeno degli ultimi 50 anni¹, è altrettanto vero che questo avviene sulla scia di un significativo calo demografico² e sinergicamente l'accrescersi di una crisi abitativa senza precedenti³. Ad una straordinaria fase di rigenerazione urbana corrisponde una difficoltà delle politiche pubbliche di rispondere al velocissimo acuirsi delle vulnerabilità sociali. L'offerta di servizi e la produzione di politiche sociali fanno i conti con la saturazione dell'offerta patrimoniale e la limitatezza di risorse generali, ma anche con la difficoltà di impattare organicamente sui fenomeni piuttosto che su piccoli segmenti di bisogni. Attraverso il racconto di tre casi emblematici, questo paper mette in luce la disfunzione della governance in alcuni processi di rigenerazione urbana attivi, che involontariamente producono degli "eccessi", sia in termini di popolazioni, sia in termini di norme e capitale.

Nell'ultimo anno e mezzo, entrambi gli autori hanno avuto l'occasione di collaborare attivamente e quotidianamente con l'Assessorato all'Urbanistica del Comune di Napoli, vivendo un'esperienza di osservazione partecipante nella produzione di politiche pubbliche in ambito territoriale. Questa posizione nella produzione dei dati rappresenta una significativa opportunità di studio delle pratiche di governo e dei loro meccanismi di produzione interni. La costante partecipazione nei processi di governo ci ha permesso

¹ Oltre all'eccezionalità dei finanziamenti PNRR, il Sindaco Manfredi ha firmato "Il Patto per Napoli": un percorso di impegno col Governo per il risanamento economico che gode di aiuti periodici a lungo termine per la città.

² Dati ISTAT 2022 disponibili a: [Il-Censimento-permanente-della-popolazione-in-Campania](#)

³ Si stima che attualmente la popolazione senza dimora in città sia di circa 2500 persone, a fronte delle circa 1500 rilevate nel 2020.

di osservare come la disfunzione tra politiche urbane e di welfare passi attraverso minuscole operazioni a grana fine che avvengono ai contorni degli atti ufficiali, grazie e nonostante le personalità umane, gli errori della ratio, le soluzioni estemporanee agli imprevisti e l'individuazione di strade percorribili in meandri di frammentata iper-regolazione alternata a spazi di capacità decisionale che anche gli stessi protagonisti fanno fatica a riconoscere. C'è da chiarire che i temi abitativi di cui questo scritto tratta non sono pienamente riconducibili ad una delega all'interno dell'organo esecutivo dell'Ente ma sono suddivisi tra Assessorato all'Urbanistica, al Welfare, alla Sicurezza e al Patrimonio, ciascuno per le proprie competenze, alimentando l'entropia decisionale. In questa condizione, l'assessorato all'urbanistica sia per ruolo politico (lo stesso assessore ricopre anche la carica di Vicesindaco) che per formazione in pianificazione ha cercato di svolgere - con risultati altalenanti - un ruolo di coordinamento tra assessori e servizi interessati.

Il paradosso del Bronx

Il "Bronx" di San Giovanni⁴ è formato da due altissimi steconi di alloggi popolari costruiti in una ex zona palustre, distanziati tra loro da una sola corsia carrabile. I due palazzoni di Taverna del Ferro, consegnati nel 1993 e progettati circa dieci anni prima dall'architetto Pietro Barucci sono parte del Piano Straordinario di Edilizia Residenziale di Napoli del post terremoto del 1980. Trecentosessanta alloggi sono ordinati su delle piastre pensate per ospitare garage, servizi ed attività commerciali. Mentre le due stecche erano collegate da lunghi ballatoi che, nelle intenzioni del progettista, dovevano replicare il "modo di abitare" dei vicoli del centro antico di Napoli.

Attualmente Taverna del Ferro è oggetto di un programma di rigenerazione che combina più fonti di finanziamento (Piani Urbani Integrati PNRR, Fondi del Piano Complementare al PNRR e PON Metro) per un totale di circa 106 milioni di euro che prevede la demolizione e la ricostruzione dei 360 alloggi entro il 2026.

Negli anni di grande costruzione delle cosiddette "case popolari" in Italia, nel secondo dopoguerra, l'offerta di case è stata considerata una necessità infrastrutturale per ospitare lavoratori che migravano in città da fuori. Questo periodo è coinciso con una grande stagione di "welfare pubblico" basato sull'idea che le case popolari fossero costruite, appunto, per lavoratori (Vidé Perobelli 2021): persone con una fonte di reddito, in grado di pagare regolarmente un contributo agevolato. Dagli anni Ottanta in poi, con la diminuzione drastica della produzione ERP e la trasformazione delle politiche di welfare, è iniziato il processo di cambiamento che ha portato all'attuale definizione dei requisiti di accesso, basati soprattutto su l'indigenza economica. Questo ha fatto in modo che, con la costante e radicale diminuzione dell'offerta a fronte di una domanda crescente, ad avere accesso all'alloggio pubblico fossero le persone più vulnerabili sotto più aspetti, ma comunque in grande difficoltà economica.⁵ Attualmente infatti, le criticità più rilevanti dell'edilizia residenziale pubblica a Napoli sono uno stato manutentivo pessimo, la morosità degli abitanti e un tasso di occupazione *sine titulo* straordinario del patrimonio.

Nel caso della rigenerazione di Taverna del Ferro, e nell'indisponibilità di patrimonio per delocalizzare gli abitanti durante il processo di demolizione e ricostruzione, il Comune di Napoli ha deciso di intraprendere un percorso di collaborazione con la Regione per l'autorizzazione di un piano speciale che favorisca l'accesso alla regolarizzazione degli attuali abitanti. Lo sta facendo attraverso la richiesta di modifica di alcuni punti del regolamento regionale, che permetterebbero l'avvio di percorsi di regolarizzazione anche a nuclei familiari che hanno occupato alloggi a seguito del 2016⁶, mantenendo però alcuni requisiti minimi di legalità⁷. Quest'ultimo punto è probabilmente il più controverso perché insiste su un'area le cui competenze sono complesse e multiscalarari, e spaziano dalle leggi nazionali sui tributi fino ai regolamenti locali di riscossione delle tasse. Nonostante i criteri di accesso all'ERP favoriscano la fascia più povera della popolazione, lo scoglio più duro per ottenere e mantenere la casa sembra essere la capacità di pagare regolarmente. Il godimento del diritto alla casa come infrastruttura di welfare è subordinato ad un'idea di legalità che - per il momento - ha dei margini di flessibilità quasi inesistenti. Ad esempio, nel caso di morosità significative, il

⁴ Questo l'appellativo con cui i napoletani definiscono l'insediamento di Taverna del Ferro.

⁵ Attualmente in Regione Campania il requisito economico per fare domanda di "casa popolare" è avere un ISEE non superiore ai 15000 euro l'anno. Se si considera che - sulla base di un punteggio composito - solo una minuscola percentuale degli aventi diritto ottiene effettivamente l'assegnazione dell'alloggio, si può facilmente dedurre come l'opportunità del servizio ERP è destinata solo alla parte più estrema di questa popolazione vulnerabile.

⁶ In base al regolamento vigente (Regolamento Regionale del 28 Ottobre 2019 n.11) può avviare un percorso di regolarizzazione solo chi riesce a dimostrare - attraverso particolare documentazione - di aver occupato l'alloggio prima della data del 28 Ottobre 2016. La Regione ha fissato il limite dell'occupazione a tre anni passati dall'emanazione del regolamento per evitare la "corsa alle occupazioni" che sospettava sarebbe avvenuta una volta diffusa la notizia della possibilità di potersi regolarizzare.

⁷ Il possesso di un titolo di soggiorno o della cittadinanza, l'assenza di alcuni reati penali e la regolarità contributiva.

Comune di Napoli ammette la possibilità di sottoscrivere un piano di rateizzo che però non superi le 120 rate. Soluzione che produce, nella gran parte dei casi, una rata di importo insostenibile.

Il processo di redazione ed approvazione del piano speciale sta avvenendo anche nel momento in cui è pubblicamente uscita la graduatoria definitiva regionale degli aventi diritto all'ERP: graduatoria che a Napoli vede l'elegibilità di circa 8600 nuclei familiari, a fronte di un numero molto vicino allo zero di alloggi disponibili. In pratica, nessuno degli aventi diritto a Napoli si vedrà assegnare l'alloggio (a meno che non occupi già una casa e sia disponibile ad avviare una regolarizzazione). L'approvazione di piani speciali motivati dalla mancanza di alternative nel governo delle popolazioni abitanti, produce quindi un generale conflitto basato su una significativa ingiustizia.

Abitare in pieno centro

La Galleria Principe di Napoli si trova in una delle zone più frequentate della città: tra il Museo Archeologico Nazionale di Napoli⁸, l'Accademia di Belle Arti, e la Via Pessina, parte iniziale della strada commerciale e turistica più grande del centro storico: Via Toledo.

Nata con l'intento di essere una pregiata piazza coperta, si hanno testimonianze già dal 1904 del suo stato di criticità e abbandono. Negli anni recenti l'amministrazione comunale è sembrata decisa nella rigenerazione del luogo, attraverso il programma Common Gallery⁹. Il programma prevedeva il reinsediamento in galleria di attività commerciali e artigianali promosse da giovani e collocate all'interno dell'etichetta made in Naples¹⁰. Non secondarie nel rallentamento della rigenerazione sono state le forzature interpretative in ambito edilizio e urbanistico che hanno richiesto alcuni di questi tentativi insediativi in un complesso monumentale catalogato come attrezzatura collettiva. Se da un lato questo ha consentito di innovare e allargare nella prassi le maglie delle attrezzature *a standard*, dall'altro è stata responsabile di notevoli rallentamenti che caratterizzando il sito ancora come un progetto in divenire. Ulteriore causa è legata al cattivo stato di manutenzione degli spazi comuni della struttura, a cui l'amministrazione ha messo mano attraverso il Contratto Istituzionale di Sviluppo¹¹ che prevede un investimento di 10 milioni di euro. Nel contempo, è in fase di studio anche un modello di governance innovativo che coinvolge oltre al Comune e al MIC anche altri Enti pubblici presenti nell'area: il succitato MANN, il Conservatorio di San Pietro a Majella e l'accademia di Belle Arti di Napoli. Appare insomma evidente lo sforzo che da anni le diverse amministrazioni, anche se con approcci dissimili e caratterizzanti, hanno messo in campo per il recupero del bene e per la sua massima valorizzazione in termini di attrattività turistica e di produzione culturale. Anche per questo motivo, il luogo è tornato ad essere attenzionato dalla stampa locale e da diversi attori che negli ultimi mesi, forti della retorica sulle potenzialità culturali della Galleria, ne denunciano lo scandalo sotto il profilo del decoro urbano. La caratteristica di questo luogo infatti è la presenza di due bracci porticati sul lato nord e ovest del complesso, che rappresentano una vera rarità nella struttura urbana densa del centro antico. A seguito all'acuirsi dell'emergenza casa, soprattutto nell'ultimo anno, sotto questi porticati è nato un ecosistema abitativo di persone senza dimora. Circa venti persone vivono nelle loro tende sotto al portico nord - di fronte al MANN - e sotto il portico ovest. Utilizzano i bagni della Galleria ed intessono relazioni con i conduttori degli esercizi commerciali e le associazioni sotto la piazza coperta. Le parti scandalizzate dalla mancanza di decoro accusano il Comune di non fare nulla per queste persone e per la Galleria. Dall'altra parte, il servizio Unità di Strada del Comune conosce molto bene le persone che abitano i portici, e il settore welfare in generale offre servizi *sottosoglia* che però tendono a non raggiungere mai il massimo della loro capienza. Dalle interlocuzioni condotte con i funzionari, questo accade a causa di regolamenti rigidi ed escludenti dei centri di accoglienza: orari di ingresso specifici, impossibilità di ospitare nuclei familiari, interdizione ad animali, numero massimo di notti di permanenza, ecc. Anche per questo, alcune persone senza dimora tendono a trovare un senso di familiarità ed autoaffermazione maggiore in luoghi come i portici della Galleria.

Ancora una volta, il processo di rigenerazione urbana previsto produce una popolazione eccedente stigmatizzata come "*indecorosa*", che non riesce ad essere assorbita dall'offerta delle politiche sociali.

⁸ Il MANN nel 2021 ha fatto registrare circa 450.000 ingressi, con un costante incremento di visitatori.

⁹ Voluto dall'Assessoria ai Giovani Alessandra Clemente (2013-2021) esponente dell'Amministrazione guidata da Luigi De Magistris

¹⁰ Anche se questa definizione sembra molto incerta da un punto di vista economico e più adatta ad una prospettiva politica/propagandistica dell'intrapresa.

¹¹ Il CIS Centro Storico sottoscritto tra il Ministero della Cultura e il Comune di Napoli prevede un cartello di interventi per migliorare la valorizzazione culturale e la fruizione turistica dei siti della città. L'intervento prevede il rifacimento delle coperture, delle facciate interne, la realizzazione di collegamenti verticali meccanizzati per rendere accessibile al pubblico anche il primo piano del complesso e l'adeguamento energetico con impianti fotovoltaici in una parte della copertura.

In questo caso l'inviluppo della situazione è creato dall'inadeguatezza dell'intreccio di almeno tre politiche messe in campo da soggetti diversi. In primo luogo, sembra evidente che le politiche di welfare dedicate ai senza dimora soffrano ancora un approccio riduzionista del problema della casa riconducibile al semplice *mettere un tetto sopra la testa* senza farsi carico del portato relazionale, simbolico e culturale dell'abitare; d'altro canto le politiche di valorizzazione culturale del Museo Nazionale avviate a seguito della riforma Franceschini del 2014 che hanno portato dei grandissimi risultati in termini numerici non si fanno carico della stridente situazione di contrasto tra le popolazioni che in questi luoghi si incontrano e si riconoscono come *diverse*. In ultimo, lo stesso progetto di rigenerazione degli spazi della galleria, con l'insediamento di attività commerciali e culturali e gli interventi di rifacimento fisico della struttura non coglie la peculiarità della struttura; nessuno delle attività insediate è rivolta ai senza dimora, o coinvolge in qualche modo questa popolazione; così come il finanziamento è dedicato esclusivamente a lavori edili e mai ad azioni immateriali.

La casa del Santo

Migliaia di turisti al giorno attraversano lo slargo assolato che separa la Chiesa del Gesù Nuovo dalla Chiesa di Santa Chiara con il suo incantevole chiostro maiolicato. A pochi passi dal miscuglio di turisti e studenti, artisti di strada e mendicanti, in una stradina costruita alla fine del '500 per conservare l'olio passò gli ultimi suoi anni di vita Giuseppe Moscati, il medico dei poveri diventato Santo nel 1987. L'appartamento dove viveva e operava il medico senza chiedere compenso agli indigenti, è parte di un palazzetto a più piani del patrimonio disponibile del Comune di Napoli adibito ad abitazioni con una complessa situazione contrattuale degli inquilini.

Nel gennaio 2023 il Comune ha dato esecuzione ad un'ordinanza di sgombero dell'edificio emessa con Decreto Sindacale nel 2018, per ragioni di sicurezza pubblica. Nel 2018 infatti si è verificato un crollo di uno dei solai in legno del palazzo e, a seguito del sopralluogo dei vigili del fuoco, l'edificio è stato dichiarato inagibile. L'ordinanza è rimasta inevasa nel corso di questi anni per ragioni diverse: dapprima per le perizie di parte presentata dagli abitanti, poi per l'emergenza covid che di fatto ha sospeso l'esecuzione degli sgomberi e infine per una non meno trascurabile ragione di opportunità politica a ridosso della tornata delle elezioni amministrative. Nel frattempo, le condizioni di sicurezza dell'edificio in questi anni sono rimaste immutate.

Da quando l'attuale amministrazione si è insediata, dato il significativo numero di sgomberi accumulati soprattutto a seguito del periodo pandemico, ha deliberato sull'ordine di priorità con cui programmare gli sgomberi oltre che sulle misure di tutela per la popolazione più vulnerabile interessata dall'esecuzione dei provvedimenti: in una duplice logica di ripristino della legalità e di attenzione alle fragilità, almeno negli intenti. Per l'ordine di priorità dell'esecuzione degli sgomberi, l'amministrazione ha stabilito che avessero la precedenza gli sgomberi di alloggi occupati con atti di violenza o violazione di domicilio, o in ogni caso per occupazioni effettuate in danno altrui, ovvero dove vigeva un precedente assegnazione (o occupante con richiesta di regolarizzazione inevasa) a cui è stato sottratto il diritto all'abitare; in secondo luogo gli sgomberi di occupazioni che sottraggono la funzione pubblica del patrimonio indisponibile, come attrezzature sportive, scuole o parti di esse ecc; ulteriore priorità inderogabile è lo sgombero di occupazioni che impediscono la realizzazione di interventi di riqualificazione degli edifici, con una particolare attenzione alle scadenze dei fondi reperiti per l'intervento. È questo il caso di Palazzo Moscati. L'immobile, infatti, è attualmente oggetto di finanziamento per la messa in sicurezza e il recupero (Attraverso un Accordo di Programma del 2020 tra Regione Campania e Comune di Napoli) e l'avvicinarsi della scadenza del finanziamento ha riportato la questione nell'agenda dell'amministrazione ed ha fatto in modo che lo sgombero venisse nuovamente sollecitato. La presenza del finanziamento, tuttavia, non rappresenta il motivo prevalente dello sgombero ma determina la sua priorità. Come già detto a prevalere sui motivi di sgombero sono le condizioni di insicurezza dello stabile e la diffusa condizione di irregolarità e morosità degli abitanti che, in larga parte, non versano in condizioni di indigenza.

Tuttavia, tra le famiglie sgomberate da Palazzo Moscati c'è quella di Francesco, che viveva all'ultimo piano dell'edificio, con moglie, figlia, nipoti e una tartaruga. Francesco è un uomo di poco più di cinquant'anni con una diagnosi di obesità grave, in difficoltà dal punto di vista della salute mentale. La sua condizione, e la sua influenza sugli altri componenti della famiglia, ha contribuito alla creazione di una resistenza nelle operazioni di profilazioni del nucleo familiare come "persona vulnerabile esposta a sgombero" per ottenere le misure di assistenza previste nella DGC 388/2022. La delibera citata individua infatti i criteri di vulnerabilità economica e sociale per l'accesso alle misure di sostegno previste dalla DGC 390/2022 che istituisce la sperimentazione di un Condominio Sociale e la DGC 389/2022 che determina un fondo di sostegno economico per le famiglie vulnerabili interessate da provvedimenti di sgombero. Nonostante il

quadro d'insieme che restituiscono le quattro deliberazioni descritte, è bastato il rifiuto ostinato di una persona ad esporre ad una condizione di estrema fragilità un nucleo familiare già fortemente vulnerabile. Nel tentativo di trovare una soluzione sostenibile, il Comune ha dapprima provato a costruire l'ipotesi di ospitare la famiglia di Filippo in un albergo inserendo le spese nella voce di bilancio legata alla categoria di "Senza fissa dimora". Tuttavia, la procedura per attivare il fondo, a dire della dirigente incaricata, ha avuto a partire dalla segnalazione dell'unità di strada che segnala persone che effettivamente vivono su suolo pubblico, pertanto, non essendo questa la condizione della famiglia di Francesco questo tentativo si è rivelato impraticabile. Nell'emergenza estrema e per alcune settimane la permanenza in albergo della famiglia di F. è stata sostenuta dapprima da organizzazioni del terzo settore operanti in città e poi dai componenti stessi della giunta a proprie spese. Dopo circa 3 settimane e continue rimostranze da parte degli albergatori ad ospitare famiglie con così tante difficoltà economiche, relazioni, di salute anche questa estrema ratio si è esaurita. Da allora, dopo un primo ricovero in ospedale per via di una caduta avuta nell'albergo, la moglie si è allontanata dal nucleo familiare trovando ospitalità di fortuna da una familiare, la figlia con i suoi figli vive in una casa famiglia per minori, in attesa di una sistemazione migliore e Francesco vive in auto sotto il palazzo pericolante di Via Cisterna dell'Olio 10, la casa del Santo.

Conclusioni

I tre racconti dei paragrafi precedenti descrivono più di un paradosso decisionale. In primis, è evidente che alle intenzioni rigenerative delle politiche resiste una forte inattualità dei regimi vigenti di welfare. Questi ultimi fanno fatica ad integrare la vulnerabilità come fenomeno specifico, relativo e flessibile, rispondendo ancora a categorizzazioni irrigidite ancor di più dalla natura burocratica dei processi. Su queste, intervengono norme e fondi come attori apparentemente passivi dei processi di governance, dotati invece di agency nei processi materiali e immateriali. Sul piano dei fondi, non si può mancare di riconoscere che la tecnicità delle loro voci di bilancio definisce fortemente il campo delle possibilità di movimento istituzionale. Le norme invece soffrono di scarsa riconoscibilità degli spazi di azione: se è vero che in alcuni casi sono molto stringenti, in altri si prestano a notevoli esercizi interpretativi, lasciando uno spazio di manovra al decisore che esso stesso fatica a riconoscere. La condizione di entropia creata dall'ambiguità delle norme, dalla molteplicità degli attori in campo, dalla generale complessità delle questioni urbane e la scarsità cronica delle risorse alla base di un meccanismo di intervento molto spesso emergenziale, mettono gli attori decisionali in una condizione di scarsa riflessività e scarso coordinamento. Non c'è ancora consapevolezza, tuttavia, rispetto all'impatto delle contingenze elencate nelle scelte politiche e di governo: come se l'esercizio della sovranità facesse fatica ad uscire da un'idea di pratica pura e astratta, non riconoscendo già a partire dalla definizione delle politiche come queste non siano esito di un disegno razionale ma di infiniti tentativi successivi di approssimazione e della scienza di *cavarsela* (Lindblom, 1957).

Riferimenti bibliografici

- Bifulco, L. (2009). Governance e territorializzazione: il welfare locale in Italia tra frammentazione e innovazione. *Traduzione italiana di: "Governance territorialização: o Welfare Local na Itália Entre Fragmentação e Inovação"*, *Cadernos Metrôpole*, (14), 27.
- Bifulco, L., Bricocoli, M., & Monteleone, R. (2008). Activation and local welfare in Italy: trends and issues. *Social Policy & Administration*, 42(2), 143-159.
- Crosta, P.L. (2010). *Pratiche. Il territorio "è l'uso che se ne fa"*. Franco Angeli.
- Donolo, C., (1997). *L'intelligenza delle istituzioni*. Milano, Feltrinelli.
- Donolo, C. (2006). *Il futuro delle politiche pubbliche*. Milano, Mondadori.
- Graz, L. (1997). A question of vulnerability!. *Red Cross, Red Crescent*, 3, 2-7.
- Lindblom, C. E. (1973), "The Science of "Muddling Through"", in Andreas Faludi (ed.), *A Reader in Planning Theory*, Oxford: Pergamon Press, pp. 151-69.
- Vidè, F., & Perobelli, E. (2021). L'utenza delle case pubbliche: un profilo in evoluzione. In *Management dei servizi abitativi pubblici* (pp. 57-68). Egea.

Governo d'area vasta e reti dei servizi fondamentali in Friuli Venezia Giulia

Elena Marchigiani

Università degli Studi di Trieste
DIA – Dipartimento di Ingegneria e Architettura
emarchigiani@units.it

Michele Gammino

Università degli Studi di Trieste
DIA – Dipartimento di Ingegneria e Architettura
michele.gammino@phd.units.it

Andrea Peraz

Università degli Studi di Trieste
DIA – Dipartimento di Ingegneria e Architettura
aperaz@units.it

Abstract

In Friuli Venezia Giulia, nei prossimi anni, declino demografico e invecchiamento della popolazione impatteranno significativamente su assetti sociali, economie e territori. Marginalizzazione di contesti sempre più estesi e indebolimento del loro peso politico, aumento della spesa pubblica per il welfare, crisi della tenuta del sistema economico: su tali questioni si concentra la Variante al Piano di Governo del Territorio regionale (PGT) in corso di redazione. Nel processo di revisione di questo strumento si collocano le indagini sviluppate dal Dipartimento di Ingegneria e Architettura dell'Università di Trieste (DIA) su attrezzature e servizi educativi e socio-sanitari, sulla loro distribuzione territoriale e prospettive future. Punto di partenza è la constatazione di come circa metà della regione ricada nei comuni intermedi, periferici e ultraperiferici individuati dalla Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI). La tesi sostenuta è che focalizzare l'attenzione sull'articolazione spaziale delle reti di attrezzature e servizi essenziali, sul loro funzionamento e relazioni offra una chiave interpretativa e progettuale che, riprendendo e rivedendo l'approccio SNAI, può essere estesa anche ad altri contesti regionali. Tale prospettiva appare utile al riconoscimento di ambiti di governo d'area vasta e alla costruzione di politiche per il bilanciamento territoriale, in cui la valutazione della prossimità alle dotazioni pubbliche si faccia leva per ripensare – insieme – l'organizzazione spaziale delle attrezzature del welfare e l'uso che se ne fa, così da superare l'approccio settoriale che ancora separa programmazione dei servizi e pianificazione territoriale.

Parole chiave: governo del territorio, servizi essenziali, aree marginalizzate

1 | Introduzione

Dal 2021, il Dipartimento di Ingegneria e Architettura dell'Università degli Studi di Trieste è impegnato in attività di supporto scientifico alla redazione della Variante al Piano di Governo del Territorio (PGT) della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia. Tali attività riguardano il riconoscimento delle componenti strutturali e l'elaborazione di indicazioni progettuali e normative attinenti ai sistemi insediativo, economico e delle attrezzature territoriali (il fuoco è su quelle scolastiche e socio-sanitarie). L'obiettivo è di offrire un modello interpretativo aggiornato di assetti e trasformazioni spaziali, capace di orientare i contenuti strutturali e strategici del nuovo PGT¹.

Non è questo il luogo per una trattazione approfondita della storia recente della pianificazione in Friuli Venezia Giulia (Marchigiani, 2021). È tuttavia necessario sottolineare come lo strumento vigente sia ancora il Piano Urbanistico Regionale Generale del 1978, e come il PGT approvato nel 2013 (ma mai entrato in vigore) proponga un modello interpretativo che, assumendo l'approccio sotteso alla programmazione europea del tempo, indirizza il governo del territorio verso un assetto fortemente gerarchizzato sui principali

¹ Il gruppo di lavoro è composto da: E. Marchigiani (coord.), S. Basso, E. Ceschin, P. Cigalotto, M. D'Ambros, T. Frausin, I. Garofolo, M. Gammino, A. Peraz, N. Vazzoler. Il tema delle attrezzature di livello territoriale è stato specificamente sviluppato dagli autori.

poli urbani e sullo sviluppo delle reti infrastrutturali strategiche nazionali e transnazionali (Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, 2013).

Oggi, a distanza di più di un decennio dal lavoro alla base del PGT 2013, le condizioni e le dinamiche territoriali, ma soprattutto la consapevolezza e l'urgenza delle questioni da affrontare appaiono profondamente mutate.

La lettura dei dati ISTAT relativi all'andamento della popolazione in regione tra il 2011 e il 2021 evidenzia un calo medio pari al 2% (-24.338 individui su 1.201.510 residenti al 2020; nel 2023 i residenti sono scesi a 1.191.919). Il trend riguarda quasi tutti i comuni, comprese la maggioranza dei capoluoghi individuati dal PGT 2013 come poli di primo livello² e gran parte dei poli di secondo livello localizzati nelle fasce pedemontana e collinare³ (fig. 1a). Se si amplia la prospettiva temporale al 2050, in Friuli Venezia Giulia il calo complessivo di residenti previsto è pari al 6% (in valore assoluto circa -70.000; in Italia la perdita è stimata attorno a -5.000.000, ossia all'8%)⁴. I trend di invecchiamento destano però ancora più preoccupazione: in regione, nel 2020, l'indice di vecchiaia (rapporto tra ultra 65enni e *under* 14) era già pari a 227; a livello nazionale la progressione attesa è da 188 (2022) a 299 (2050) (ISTAT, 2022a, b; Vaiani, 2022).

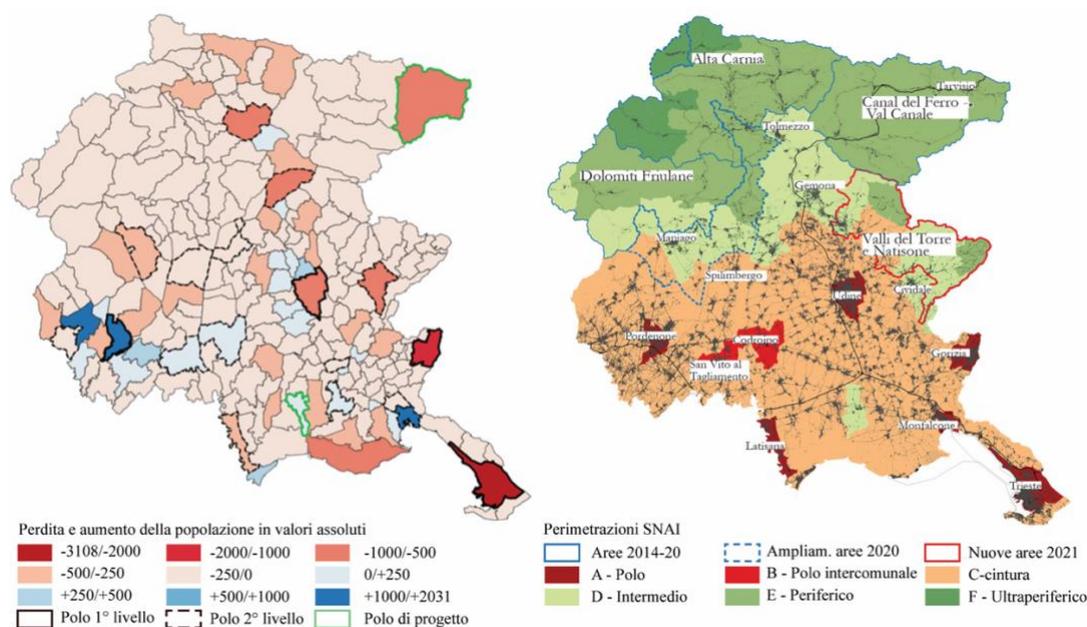


Figura 1 | Friuli Venezia Giulia. A sinistra (a), andamento della popolazione tra il 2011 e il 2021 (i poli sono quelli individuati dal PGT 2013). Fonte: elaborazione DIA (A. Peraz) su base dati ISTAT. A destra (b), classificazione delle aree SNAI a oggi, con variazioni tra i cicli di programmazione 2014-20 e 2021-27. Fonte: elaborazione DIA (A. Peraz) su base dati dell'Agenzia per la Coesione Territoriale.

Anche in rapporto a una struttura insediativa di grana minuta e alla condizione di perifericità rispetto alle reti infrastrutturali gravante su larga parte dei comuni montani e pedemontani, il Friuli Venezia Giulia si configura tra i territori nazionali che più soffriranno degli squilibri dovuti agli impatti “plurali” che la crisi demografica si stima avrà in campo sociale (abbandono di ulteriori contesti, sbilanciamento e incremento dei processi di marginalizzazione), economico (aumento della spesa pubblica per il welfare, e dei divari tra domanda e offerta di lavoro), politico (indebolimento del peso decisionale di estesi ambiti amministrativi, disequilibri nelle preferenze dei residenti). È nella prospettiva di mitigare l'evoluzione e gli effetti di tali dinamiche, che la localizzazione territoriale e la fruibilità dei “servizi essenziali” (in primis di quelli educativi e socio-assistenziali) sono state individuate tra le questioni strategiche che la Variante al PGT è chiamata a trattare, con particolare riguardo non solo alle aree montane e interne ma anche alle tante “terre di mezzo” di cui si compone la regione (Marchigiani, 2020). Territori, questi ultimi, dove centri di piccole dimensioni e insediamenti dispersi ancora godono della presenza di attrezzature pubbliche e collettive, la cui persistenza è sottoposta a dura prova dai processi di contrazione e invecchiamento demografico.

² A esclusione della sola Pordenone, Gorizia registra -4,54%, Trieste -1,54%, Udine -0,56%.

³ A Tolmezzo si registra -6,42%, a Gemona del Friuli -5,36%, a Cividale del Friuli -4,42%, a San Daniele del Friuli -1,96%, a Maniago e Spilimbergo -1,43%, a Sacile -0,10%.

⁴ <http://dati.istat.it/Index.aspx?QueryId=19667>.

Il lavoro sviluppato dal DIA (e tutt'ora in corso) procede dalla constatazione di come circa metà del Friuli Venezia Giulia ricada nei comuni intermedi, periferici e ultraperiferici, che la Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI, 2014-20 e 2021-27) ha individuato sulla base di indicatori socio-economici e criteri di distribuzione e fruizione di poli scolastici, sanitari e di trasporto (fig. 1b). A partire da un esercizio di mappatura – di grana più articolata e fine – della localizzazione e della prossimità territoriale ai servizi scolastici e socio-sanitari, il paper estende all'intera regione una riflessione critica sui rapporti che legano coperture spaziali e modalità di gestione di questi servizi. Dal confronto con gli areali SNAI emergono discrepanze e coerenze. Ne discende l'ipotesi che, pure nei contesti pedemontani e in alcuni ambiti di pianura a rischio di spopolamento e periferizzazione, un perfezionamento dell'approccio SNAI offra prospettive utili alla costruzione di strumenti di programmazione e pianificazione alle scale regionale e d'area vasta. Nello specifico, coniugando letture spaziali a prime valutazioni sui modi con cui le reti dei servizi funzionano (o possono funzionare) nelle diverse situazioni territoriali, l'intento è di iniziare a ragionare su come dislocazione e vicinanza delle dotazioni territoriali essenziali possa farsi leva per ripensare l'organizzazione materiale delle attrezzature del welfare e l'uso che se ne fa, aiutando a superare l'approccio settoriale che ancora separa gestione dei servizi e governo del territorio.

2 | Servizi essenziali e questioni di prossimità

La presenza di attrezzature e servizi in un territorio concorre a definirne i gradi di attrattività, competitività e, al negativo, il rischio di marginalizzazione. È questa l'interpretazione che, nelle politiche di coesione europea e nazionale (2014-20, 2021-27), ha guidato e continua a indirizzare la mappatura delle aree SNAI. In Italia, a scala nazionale e di concerto con regioni e istituzioni/attori territoriali, le aree interne sono selezionate in rapporto alla loro distanza/accessibilità rispetto ai “servizi essenziali” per la salute, l'istruzione e la mobilità (Agenzia per la Coesione Territoriale, Comitato Tecnico Aree Interne, 2023; Dipartimento per le Politiche di Coesione, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2023a). L'utilizzo degli indicatori SNAI acquista rilievo proprio per il suo rispondere all'obiettivo strategico di ri-ammagliare e dare nuovi ruoli e pesi anche alle parti del territorio italiano tradizionalmente lette come marginali. Nel passaggio alla fase di programmazione 2021-27 il calcolo degli indicatori per la perimetrazione delle aree interne ha subito alcune revisioni, ma i criteri sono rimasti sostanzialmente gli stessi. In particolare, un comune – o un aggregato di comuni limitrofi – è considerato polo o polo intercomunale se è in grado di offrire simultaneamente scuole secondarie di secondo grado, un ospedale sede di Dipartimento di Emergenza Urgenza e Accettazione (DEA) di primo livello e una stazione ferroviaria di tipo *platinum, gold* o *silver*. Fissati dunque i poli comunali o intercomunali, i comuni rimanenti sono classificati in funzione della distanza, misurata in tempo di percorrenza carrabile, dai poli stessi: si individuano così i comuni di cintura (fino a 27,7 minuti di percorrenza), di fascia intermedia (40,9 minuti), di fascia periferica (66,9 minuti) e ultra-periferica (oltre i 66,9 minuti). È sulla base di questa prima rappresentazione che, dal 2014, il Comitato Tecnico Aree Interne, coordinato dal Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha dato avvio al processo di riconoscimento e co-pianificazione con le regioni di specifiche strategie d'area e azioni aventi come focus territori classificati come ultraperiferici, periferici e intermedi (Esposito De Vita, Marchigiani, Perrone, 2021). A oggi, in Friuli Venezia Giulia, sono quattro le aree strategiche riconosciute: Alta Carnia (25 comuni), Canal del Ferro-Val Canale (8 comuni), Dolomiti Friulane (22 comuni), Valli del Torre e Natisone (16 comuni); in totale sono coinvolti un terzo dei 215 comuni della regione e circa 97.000 abitanti (Dipartimento per le Politiche di Coesione, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2023b).

Le classificazioni SNAI hanno consentito il superamento di alcune, persistenti, visioni dicotomiche del Paese e dei contesti regionali, come quelle fondate sulla contrapposizione nord-sud, indici di “rugosità” territoriale, PIL pro capite. Tuttavia, esse non sembrano in sé sufficienti a costruire “perimetri di politiche” capaci di interpretare le effettive gerarchie, strutture e interdipendenze caratterizzanti il funzionamento dei servizi. È a partire da tali considerazioni che lo studio sul Friuli Venezia Giulia ha inteso sottoporre a verifica gli esiti dell'approccio SNAI, allargando il campo di osservazione all'intera regione.

L'obiettivo è di indagare come la nozione stessa di prossimità possa essere affinata a partire dalla mappatura delle modalità con cui localizzazioni, reti e forme organizzative delle dotazioni socio-sanitarie ed educative concretamente si “territorializzano”. A queste rappresentazioni è sovrapposta l'indicazione dei “campi delle isocrone”⁵: riferiti alle distanze coperte in 15 e 30 minuti utilizzando un mezzo veicolare privato⁵, essi aiutano a evidenziare – sia pure in maniera indicativa e perfezionabile rispetto a tempi e modi di percorrenza – il

⁵ Le rappresentazioni prodotte dal DIA sono state elaborate tramite l'uso di un plug-in ORS per Quantum Gis, che a sua volta si basa su Open Route Maps. Il calcolo delle isocrone tiene conto delle pendenze stradali e dei limiti di velocità; ciononostante occorre sottolineare la natura *open source* del sistema che, basandosi su mappe prodotte amatorialmente, non ne garantisce la piena affidabilità.

raggio di accessibilità e la copertura spaziale delle singole attrezzature. In tal modo, la raffigurazione territoriale delle isocrone consente, rispetto alla SNAI, di meglio situare le situazioni di perifericità rispetto ai servizi, relazionandole a diverse configurazioni geografiche e insediative.

2.1 | Il sistema socio-sanitario

In attesa dell'effettiva attuazione nei territori della Delibera della Giunta Regionale n. 1446/2021, LR 22/2019. *Definizione delle attività e delle funzioni dei livelli assistenziali del Servizio Sanitario Regionale*, delle linee di indirizzo e dei nuovi standard organizzativi previsti in attuazione del Patto per la Salute 2019-2021, nonché degli interventi finanziati dal PNRR⁶, il sistema sanitario del Friuli Venezia Giulia si articola in una struttura gerarchizzata, la cui guida è affidata all'Azienda Regionale di Coordinamento per la Salute (ARCS).

Sono presenti tre aziende (Azienda sanitaria Friuli Occidentale – ASFO, Azienda sanitaria universitaria Giuliano Isontina – ASUGI, Azienda sanitaria universitaria Friuli centrale – ASUFC), che a loro volta trovano nei distretti «il luogo privilegiato di gestione e di coordinamento funzionale ed organizzativo della rete dei servizi socio-sanitari e sanitari territoriali e [il] centro di riferimento per l'accesso a tutti i servizi dell'Azienda sanitaria. [Il distretto è] inoltre deputato al perseguimento dell'integrazione tra le diverse strutture sanitarie, socio-sanitarie e socio-assistenziali presenti sul territorio, in modo da assicurare una risposta coordinata e continua ai bisogni rilevati nella popolazione di riferimento, nonché di uniformità dei livelli di assistenza e di pluralità dell'offerta» (Dgr. n. 1146/2021, All. 1, pp. 18-19). La distribuzione dei distretti sul territorio è tale da garantire i propri servizi a una popolazione minima di almeno 50.000 abitanti; di interesse è però la possibilità di ricorrere a deroghe per le zone montane, i comuni turistici e le zone a bassa densità di popolazione.

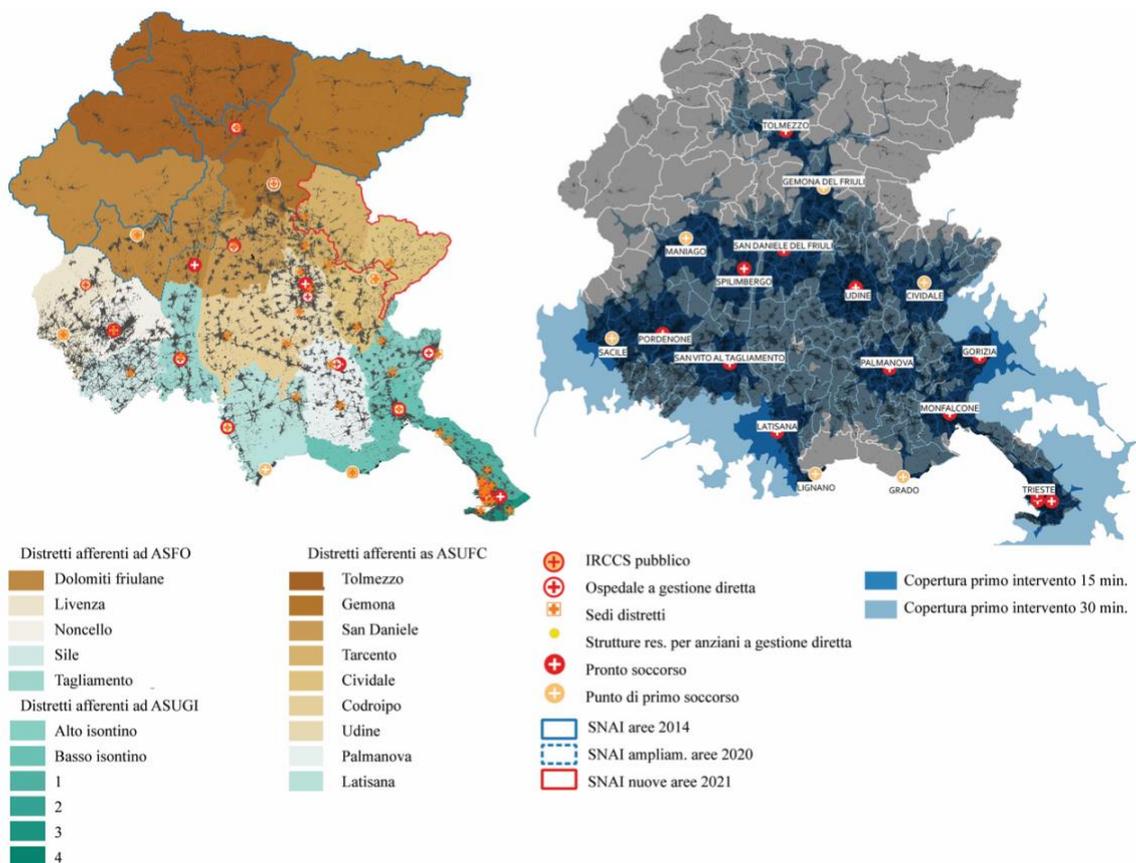


Figura 2 | Friuli Venezia Giulia. A sinistra (a), attrezzature e organizzazione del sistema socio-sanitario (è riportata anche la variazione delle perimetrazioni SNAI). Fonte: elaborazione DIA (A. Peraz) su base dati della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia. A destra (b), isocrone calcolate su 15 e 30 minuti rispetto alle strutture di pronto e primo soccorso.

Fonte: elaborazione DIA (A. Peraz).

⁶ Il testo della Dgr è consultabile al sito <https://www.medicoeleggi.com/argomenti02/fvg/bur/601478.htm>. Il modello organizzativo previsto comprende: aziende sanitarie che articolano i propri ambiti territoriali in distretti; a esse si integrano nuove strutture specifiche – ospedali di comunità e case di comunità – preposte a completare l'offerta territoriale e le reti di prossimità.

La mappatura del sistema sanitario elaborata dal DIA⁷ rende espliciti gli areali spaziali in cui attualmente agiscono le aziende e i loro distretti, oltre al set delle attrezzature a gestione pubblica diretta (fig. 2a). Ne derivano prime importanti considerazioni. La corrispondenza generalmente assunta tra dimensione dei distretti e concentrazione della popolazione (in pratica tra le dimensioni quantitative di domanda e offerta) si traduce in una copertura più capillare e articolata nelle fasce mediana e costiera della regione e, in particolare, tra Monfalcone e Trieste. Le sedi di erogazione dei servizi lasciano invece scoperti, quasi nella loro interezza, i territori montano e pedecollinare meno densamente abitati.

La sovrapposizione della mappa delle isocrone permette di affinare lo sguardo ed evidenziare ulteriori aspetti (fig. 2b). Facendo riferimento alle distanze percorribili in 15 minuti, e alle strutture di primo soccorso (pronto soccorso e punti di primo intervento), a rimanere esclusi sono molti territori: oltre alle aree pedecollinari e montane (a eccezione della conca di Tolmezzo), importanti ambiti di pianura e costieri (tra Palmanova e San Daniele, San Vito al Tagliamento, Latisana e Grado). Se si ampliano le isocrone a 30 minuti si raggiunge la copertura dell'area centrale, ma permane l'esclusione della maggior parte dell'arco alpino e delle zone pedemontano-collinari poste sui confini ovest ed est della regione.

2.2 | Il sistema educativo

La lettura del sistema educativo regionale prende in considerazione le scuole dell'infanzia (3-6 anni), le scuole pubbliche del primo ciclo (primarie e secondarie di primo grado) e le loro aggregazioni in reti di Istituti Comprensivi (IC), le scuole del secondo ciclo (secondarie di secondo grado). Gli IC corrispondono a una modalità di funzionamento del sistema educativo nella fascia d'età 6-13 anni, comprendente diversi gradi di istruzione dall'infanzia alla scuola secondaria di primo grado. La normativa nazionale sancisce l'obbligo di istruzione (diritto e dovere) per almeno 10 anni di età nella fascia 6-16, e quello di formazione fino ai 18 anni. Evidente è la necessità di garantire una continuità tra primo e secondo ciclo anche attraverso una ponderata individuazione e localizzazione delle singole attrezzature, evitando cioè di lasciare ampie porzioni di territorio prive di poli di formazione di secondo livello.

Nello specifico, la mappatura ricostruisce: la localizzazione delle attrezzature afferenti ai diversi livelli di istruzione; i perimetri comunali/intercomunali corrispondenti alla pertinenza spaziale di ciascun IC; il sistema complessivo delle attrezzature scolastiche – dalle scuole dell'infanzia a quelle secondarie di secondo grado – letto secondo criteri di prossimità spazio-temporale (isocrone)⁸ (figg. 3a-c).

In particolare, l'individuazione dei perimetri degli IC permette di esplicitare i territori in cui ogni Istituto sviluppa il proprio Piano Triennale di Offerta Formativa (PTOF), nonché una progettazione didattica comune a tutti i plessi dell'Istituto stesso coinvolgendo, per alcuni aspetti, anche altri soggetti territoriali, pubblici e/o privati. Questa dimensione contestualizzata, coordinata e progettuale delle scuole garantisce agli IC una loro specifica identità, che si esplicita e concretizza attraverso l'attività didattica svolta quotidianamente in ciascun plesso. La lettura delle relazioni tra le singole attrezzature a mezzo delle isocrone acquista interesse proprio per la sua capacità di individuare ulteriori e possibili relazioni, al di là dei perimetri già riconosciuti per gli IC.

Per quanto attiene alle scuole del primo ciclo emerge chiaramente la capillarità dei plessi di grado inferiore e il loro inserimento in reti più dense (comprendenti un numero più elevato di plessi di grado superiore) nei territori limitrofi ai centri urbani di maggiori dimensioni corrispondenti alla fascia intermedia della regione. Per quanto riguarda l'arco alpino e pedemontano si possono invece riconoscere due situazioni: i) la presenza di diversi plessi isolati che ospitano in un unico edificio (o in edifici vicini) l'intero primo ciclo, non risultando prossimi a nessun plesso di grado superiore; ii) il sussistere di alcune polarità minori e reti di relazioni tra plessi di ordine superiore e inferiore (nella Carnia, tra Paluzza, Ovaro, Villa Santina e Ampezzo; nelle Valli del Natisone, tra San Leonardo e San Pietro al Natisone). Per quanto riguarda le scuole secondarie di secondo grado, emerge la concentrazione delle attrezzature esclusivamente nei centri urbani maggiori, con alcune eccezioni come Tarvisio e San Pietro al Natisone rientranti in due delle 4 aree SNAI regionali.

La lettura della ramificazione del sistema educativo regionale evidenzia ulteriormente tali differenze. Lungo l'arco alpino, e in particolare nelle aree più interne della Carnia e delle Dolomiti Friulane, diverse scuole

⁷ Non essendo presente un database unitario che riporti la dislocazione spaziale delle unità territoriali (sic!), si è proceduto alla costruzione delle rappresentazioni a partire dal portale del sistema sociale sanitario regionale (<https://www.regione.fvg.it/rafvfg/cms/RAFVG/salute-sociale/sistema-sociale-sanitario>) e dalle pagine istituzionali delle Aziende sanitarie riconosciute in conformità alla Lr. 27/2018.

⁸ Anche in questo caso, la mappatura delle attrezzature scolastiche e la ricostruzione delle perimetrazioni degli IC sono state elaborate incrociando dati diversi provenienti dall'Infrastruttura Regionale dei Dati Ambientali e Territoriali del Friuli Venezia Giulia (IRDAT), dall'Ufficio Scolastico Regionale del FVG, dal Portale Unico dei Dati della Scuola (<https://dati.istruzione.it/opendata>) e dal sito ministeriale Scuola in Chiaro (<https://cercalatuascuola.istruzione.it/cercalatuascuola>).

secondarie di primo grado si trovano a una distanza di più di 30 minuti da quelle di secondo grado. In generale, i plessi degli IC operanti nelle aree interne della Carnia e delle Valli del Natisone si articolano in diversi nodi tra loro distanti, che per le attrezzature del secondo ciclo fanno capo ai poli, rispettivamente, di Tolmezzo e Cividale che, come vedremo, risultano esterni alle perimetrazioni SNAI.

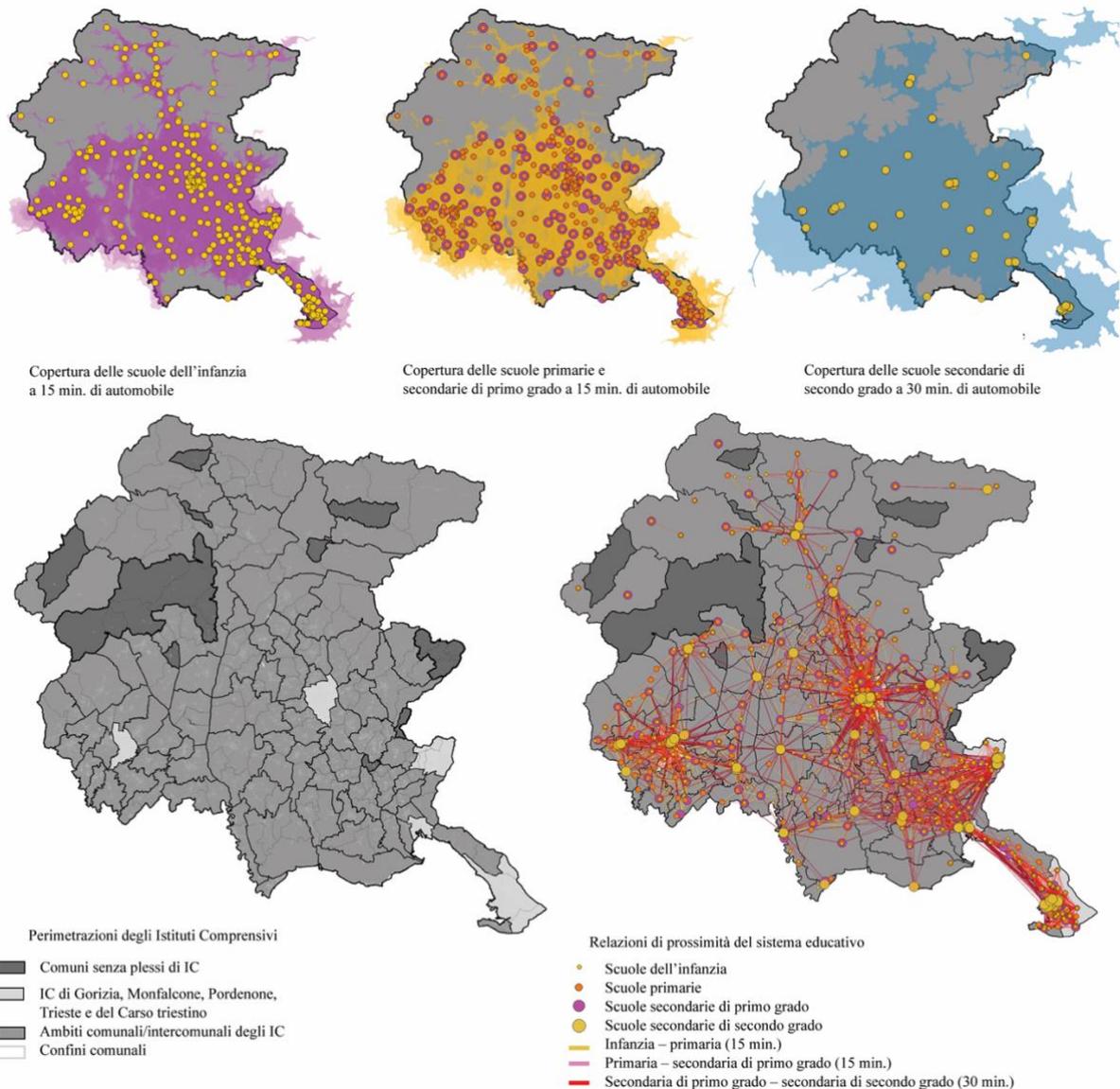


Figura 3 | Friuli Venezia Giulia. In alto (a), la localizzazione delle attrezzature afferenti ai diversi livelli di istruzione. In basso a sinistra (b), i perimetri comunali/intercomunali corrispondenti alla pertinenza spaziale degli IC. In basso a destra, il sistema complessivo delle attrezzature scolastiche e le loro relazioni di prossimità spazio-temporale (isocrone).

Fonte: elaborazione DIA (M. Gammino).

3 | Come sta operando la SNAI in Friuli Venezia Giulia?

Come nel resto del paese anche nelle aree interne del Friuli Venezia Giulia, l'intento di supplire alle carenze nella dotazione di servizi essenziali ha orientato l'applicazione della SNAI. Delle quattro aree istituite, tre sono state individuate nella fase di programmazione 2014-20 (Alta Carnia, Canal del Ferro-Val Canale, Dolomiti Friulane), una nella fase 2021-27 (Valli del Torre e Natisone). Quello che qui si propone è un ulteriore esercizio di lettura. Le azioni previste e il processo di ri-perimetrazione di alcuni ambiti (Alta Carnia e Dolomiti Friulane), se messi in relazione agli esiti delle mappature in precedenza descritte, aiutano a sviluppare prime valutazioni su come questo importante filone delle politiche di coesione regionali stia concretamente affrontando la questione dei divari territoriali. A emergere sono alcune significative innovazioni nella localizzazione e nella concezione/gestione di attrezzature e servizi, ma anche il permanere di alcune "disattenzioni" rispetto alle reti già presenti e alle loro spazialità.

Futuro Alta Carnia è la prima strategia pilota regionale ad essere giunta ad approvazione (l'Accordo di programma quadro è stato sottoscritto nel 2018) (Agenzia per la Coesione Territoriale *et al.*, 2018). Tra le azioni da essa programmate si richiamano quelle più direttamente connotate da ricadute spaziali e organizzative (tab. 1). Nell'ambito della salute, esse riguardano: la sperimentazione del modello di «polo della salute della montagna», attraverso l'istituzione in ciascuna vallata di «centri territoriali di salute» (a Ovaro, Paluzza, Ampezzo, Paularo) in cui assicurare la presenza di medici di medicina generale e preventiva, pediatria, servizi sociali e infermieristici, la dotazione di ambulanze ed eli-superfici per il pronto intervento; il potenziamento dei centri di aggregazione per anziani, il sostegno alla diffusione e all'operatività di «sentinelle di comunità» (persone del luogo che fungano da riferimento e tramite tra popolazione anziana e servizi socio-sanitari), la costituzione di «cooperative di comunità» e la promozione di servizi di domiciliarità leggera. Nell'ambito dell'educazione, le azioni più significative riguardano: l'incremento di asili nido e la loro integrazione nel ciclo dell'infanzia; l'efficientamento energetico dei plessi scolastici; il potenziamento di percorsi curricolari personalizzati, laboratori dedicati alle risorse locali, percorsi teorici e laboratoriali di cultura di impresa, formazione continua (Civic Centre).

Tabella 1 | Strategia SNAI *Futuro Alta Carnia*, principali azioni per salute, istruzione e mobilità. Fonte: elaborazione da Agenzia per la Coesione Territoriale *et al.*, 2018.

Azioni Salute	Azioni istruzione
<ul style="list-style-type: none"> • Sperimentazione del modello del “polo della salute della montagna” • Potenziamento del servizio di pronto intervento sanitario (realizzazione di eli-superfici) • Benessere degli anziani e delle loro famiglie • Realizzazione di servizi di prossimità e domiciliarità per il tramite di cooperative di comunità (comprese le società cooperative di gestione degli alberghi diffusi) • Realizzazione di un servizio di trasporto flessibile dedicato all'accompagnamento delle persone in condizione di fragilità residenti alle sedi dei servizi socio-sanitari e ad altri servizi pubblici presenti in Carnia 	<ul style="list-style-type: none"> • Potenziamento dell'offerta formativa in relazione alle vocazioni territoriali (integrazione del catalogo regionale dell'offerta orientativa e nuovi prototipi) • Potenziamento dell'offerta formativa in relazione alle vocazioni territoriali • Potenziamento dell'insegnamento della lingua tedesca • Progetti di “Alternanza scuola-lavoro” • Formazione continua • Diffusione delle dotazioni per la didattica digitale (compresa la realizzazione delle reti) • Istituzione o potenziamento di asili nido e istituzione di sezioni “primavera” nelle scuole dell'infanzia • Riduzione dei costi gestionali dei plessi scolastici (efficientamento energetico) • Acquisto e gestione operativa di veicoli da adibire prevalentemente al trasporto di bambini e ragazzi verso e da luoghi di svolgimento delle attività educative, ricreative, culturali e sportive

L'ambito territoriale Alta Carnia inizialmente comprendeva 20 comuni⁹, sui 28 dell'attuale Comunità di montagna della Carnia – coincidente, a livello di gestione sanitaria, con l'attuale distretto di Tolmezzo. Con l'avvio della nuova fase della SNAI, la perimetrazione è stata ampliata a 25 realtà amministrative¹⁰, proprio in considerazione che «tutti i comuni appartenenti a tale circoscrizione amministrativa hanno sperimentato e perseguono tuttora numerosi esempi di progettualità condivisa. Si tratta di area vasta che condivide problematiche comuni, anche da un punto di vista geomorfologico e demografico» (Comitato Nazionale Aree Interne, 2022: 4). Permane tuttavia l'esclusione dei comuni della conca di Tolmezzo (Tolmezzo, Amaro e Cavazzo Carnico), dove hanno sede i principali servizi socio-sanitari (di cui è peraltro previsto il potenziamento)¹¹, le scuole secondarie di secondo grado e le aree di maggiore concentrazione delle attività lavorative. Una omissione solo in parte stemperata dalla previsione (contenuta in *Futuro Alta Carnia*) di potenziare il servizio di trasporto pubblico locale per bambini, ragazzi e lavoratori pendolari, e che di fatto

⁹ Ampezzo, Arta Terme, Cervineto, Comeglians, Forni Avoltri, Forni di Sopra, Forni di Sotto, Lauco, Ovaro, Paluzza, Paularo, Prato Carnico, Preone, Ravascletto, Rigolato, Sauris, Socchieve, Sutrio, Treppo Ligosullo e Zuglio.

¹⁰ Sono stati aggiunti Enemonzo, Raveo, Sappada, Verzegnis e Villa Santina.

¹¹ I fondi del PNRR, statali e regionali, sono destinati in particolare all'attivazione di una casa della comunità hub e una centrale operativa territoriale (Cot) a Tolmezzo che troveranno ubicazione negli spazi ambulatoriali, riorganizzati e implementati, nella sede distrettuale e nell'edificio ex Salesiani; rispetto a tale intervento, da un punto di vista gestionale, le tre case di comunità di Ovaro, Paluzza e Ampezzo agiranno come «spoke». È inoltre previsto d'ospedale di comunità per le degenze intermedie dotato di almeno 20 posti letto sempre presso l'Asp Scrosoppi [di Tolmezzo] e di 10 posti di post-acuzie» (Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, 2022).

evidenzia un problematico disallineamento con le modalità effettive di gestione dei servizi e con le potenzialità offerte dal rafforzamento delle loro reti.

La strategia per l'area interna Canal del Ferro-Val Canale, *Terra di confine come terra di nuove occasioni*, si riferisce al territorio di 8 comuni¹² (l'Accordo di programma quadro è stato sottoscritto nel 2021) (Agenzia per la Coesione Territoriale *et al.*, 2021a). Anche in questo caso, diverse azioni riguardano direttamente gli assetti materiale e organizzativo dei servizi per la salute e l'istruzione (tab. 2). Ciò che sembra emergere è però una maggiore attenzione rivolta a interventi riguardanti le dotazioni esistenti, mentre limitati sono quelli destinati al potenziamento delle attrezzature. Fa in parte eccezione il recupero di un fabbricato già destinato a scuola primaria di primo grado e la sua conversione in struttura socio-assistenziale per anziani a Pontebba (co-housing e centro diurno).

Tabella 2 | Strategia SNAI *Terra di confine come terra di nuove occasioni*, principali azioni per salute, istruzione e mobilità. Fonte: elaborazione da Agenzia per la Coesione Territoriale *et al.*, 2021a.

Azioni Salute	Azioni istruzione
<ul style="list-style-type: none"> • Potenziamento della rete socio-assistenziale a favore degli anziani dell'area. Riqualificazione del Centro Anziani di Pontebba • Potenziamento del sistema di cure primarie dell'area interna per favorire l'accessibilità ai servizi sanitari • Potenziamento dei servizi offerti presso il Centro di Assistenza Primaria di Tarvisio • Attivazione di servizi sperimentali di telemedicina • Realizzazione di servizi di prossimità e domiciliarietà a favore della popolazione anziana del Canal del Ferro-Val Canale ("cooperative di comunità") 	<ul style="list-style-type: none"> • Investimenti su tecnologie ICT nelle pluriclassi e creazioni aule attrezzate • Progetto scuola plurilingue • Laboratori da realizzarsi all'interno dei plessi scolastici esistenti • Introduzione dei servizi di pre e post-scuola • Attivazione sezioni "primavera" presso le scuole dell'infanzia • Riduzione dei costi gestionali dei plessi scolastici (efficientamento energetico) • Progetto turistico-ricettivo a potenziamento dell'offerta dell'Istituto Tecnico a Tarvisio • Stage sulle Alpi (progetti di "Alternanza scuola-lavoro")

Le perimetrazioni per l'area interna Canal del Ferro-Val Canale – riconfermate per la nuova stagione SNAI 2021-27 – coincidono con quelle dell'omonima Comunità di montagna, ma non con l'ambito territoriale del distretto che ha sede a Gemona. Va inoltre evidenziato come la forte diversificazione interna di configurazione territoriale (struttura delle valli e loro relazioni), vocazioni economiche e trend socio-demografici renda questo ambito difficilmente riconducibile a una strategia omogenea e unitaria (si spazia infatti dal nodo turistico di Tarvisio per quanto in crisi, ai piccolissimi centri marginali e in abbandono della Val Resia).

L'accordo di programma quadro per la strategia *Dolomiti Friulane, la montagna, nuova opportunità. L'innovazione come contaminazione* è stato sottoscritto sempre nel 2021 (Agenzia per la Coesione Territoriale *et al.*, 2021b). Le azioni previste in minima parte si discostano da quanto già evidenziato per le altre aree interne (tab. 3).

Tabella 3 | Strategia SNAI *Dolomiti Friulane, la montagna, nuova opportunità. L'innovazione come contaminazione*, principali azioni per salute, istruzione e mobilità. Fonte: elaborazione da Agenzia per la Coesione Territoriale *et al.*, 2021b.

Azioni Salute	Azioni istruzione
<ul style="list-style-type: none"> • Anziani oggi: benessere e comunità • Sostegno alle giovani famiglie (progetto "Una genitorialità diffusa") • Giovani protagonisti delle terre alte • Creazione dei punti salute • Telemedicina 	<ul style="list-style-type: none"> • Innovazione tecnologica della didattica • Sperimentazione di un nuovo modello educativo aule pluriclasse • Sperimentazione di una "Scuola della Montagna" • Progetti di "Alternanza scuola-lavoro" • Corsi teorico-pratici di orientamento verso le professioni della montagna (scuola superiore di secondo grado) • Introduzione dei servizi di pre-scuola e post-scuola • Riduzione dei costi gestionali dei plessi scolastici (efficientamento energetico)

Anche in questi territori si punta alla creazione di nuovi centri di aggregazione per anziani (nelle valli Tramontina, Vallcellina e Colvera), e di punti salute da realizzare sia sfruttando e adeguando gli spazi ambulatoriali esistenti sia individuandone di nuovi nei comuni che ne sono sprovvisti (come a Frisanco).

¹² Chiusaforte, Dogna, Malborghetto Valbruna, Moggio Udinese, Pontebba, Resia Resiutta, Tarvisio.

Qui grande importanza assume la tenuta e il miglioramento dell'offerta didattica nelle poche scuole ancora presenti e organizzate in pluriclassi; a ciò si associa la proposta di organizzare attività formative legate al territorio montano (corsi residenziali intensivi e altamente qualificati, riservati a studenti universitari e adulti) in strutture già attrezzate (nel comune di Barcis).

Nelle Dolomiti Friulane a risultare particolarmente intricate sono però le questioni attinenti alla perimetrazione. Già nella fase della sua presentazione a approvazione, questa strategia si distingueva dalle altre per l'articolazione in un'area progetto (su cui orientare i fondi) e in un'area strategica (con cui stabilire sinergie). Tale distinzione era motivata da una «logica di gestione associata dei servizi: questi ultimi si localizzano per la maggior parte nel fondovalle (ad esempio servizio sanitario presso l'Ospedale di Maniago e servizio di istruzione tramite Scuole Secondarie Superiori e Istituti Comprensivi localizzati nel fondovalle)» (Comitato Nazionale Aree Interne, 2022: 7). Ciò nondimeno, l'ambito strategico considerava solo una delle due sedi principali di servizi, ossia Maniago, e non Spilimbergo. La possibilità di incorrere in squilibri e disparità di trattamento all'interno di un territorio omogeneo ha indotto la Regione, con la Legge di stabilità del 2019 (Lr. 19/2018), a concedere all'Unione territoriale intercomunale delle Valli e delle Dolomiti friulane un finanziamento straordinario per il miglioramento dei servizi di trasporto, sanità e istruzione a favore dei comuni non già direttamente destinatari degli interventi SNAI.

Con l'avvio della fase di programmazione 2021-27, l'amministrazione regionale ha perciò chiesto di eliminare la divisione in sub-ambiti e di includere a tutti gli effetti, oltre agli iniziali 8 comuni di progetto¹³, sia 7 comuni già compresi nella parte strategica, sia 7 nuovi comuni¹⁴. Tuttavia, nonostante l'inserimento anche di comuni di cintura¹⁵, Spilimbergo è rimasto ancora una volta escluso. Inoltre, la particolare collocazione dell'area a confine con il Veneto ha reso sin da subito evidente la necessità di ricorrere a specifici «protocolli di intesa o accordi tra la Regione Friuli Venezia Giulia e la Regione Veneto, a favore degli abitanti dei Comuni di Erto e Casso e di Claut e Cimolais. Detti Comuni, infatti, sono molto distanti dai presidi ospedalieri regionali e per questi motivi, in situazioni di emergenza, la tendenza è ad accedere con mezzi propri presso le aree di pronto intervento del bellunese, piuttosto che attendere i mezzi di soccorso locali» (Agenzia per la Coesione Territoriale, 2021b: 32).

Infine, a fronte della mappatura SNAI (2020), la Regione Friuli Venezia Giulia ha chiesto il riconoscimento della nuova area delle Valli del Torre e Natisone comprendente 16 comuni¹⁶. Tra le motivazioni vi è che questi territori non ospitano al loro interno strutture ospedaliere e di pronto soccorso, dovendo fare riferimento agli ospedali di Udine e Gemona; una condizione aggravata dall'alta percentuale di popolazione residente anziana e da carenze strutturali nel sistema infrastrutturale e nei servizi per mobilità (cfr. *ivi*: 10). La nuova area interna ricalca l'omonima Comunità di montagna, con l'aggiunta del Comune di Prepotto. Sul territorio operano due distretti sanitari: Cividale (con sede a Cividale e comprendente un Centro di assistenza primaria a Manzano ed un Centro territoriale a San Pietro al Natisone); Tarcento (con sede a Tarcento). Tuttavia, anche in questo caso, perimetrazioni e nodi dei distretti sono stati solo parzialmente inclusi all'interno dell'area; risulta infatti escluso Cividale (classificato come comune intermedio), nonostante qui abbiano sede, oltre al nodo dei servizi socio-sanitari, molte delle scuole secondarie di secondo grado più prossime agli IC di riferimento dell'intero territorio.

4 | Conclusioni

Le mappature e le indagini elaborate per il Friuli Venezia Giulia sono suscettibili di affinamenti e integrazioni. Già consentono però di mettere a fuoco alcuni nodi critici e operativi, di stimolo alla costruzione di politiche per il governo del territorio e il welfare, volte ad affrontare i crescenti divari di cui soffre questa regione.

Un primo nodo si riferisce alla valutazione di approcci e criteri di lettura offerti dalla SNAI. Il lavoro sviluppato dal DIA trae origine da essi, ma altresì ne evidenzia alcune debolezze. Partire dalla presenza/assenza di servizi essenziali e da indicatori relativi alla loro accessibilità è senz'altro fertile. Occorre però andare oltre, per costruire nuove rappresentazioni che tengano insieme distanze temporali, modalità e servizi di trasporto, contesti coinvolti così da meglio comprendere il “farsi nello spazio” delle relazioni di prossimità. In Friuli Venezia Giulia, osservare come le strategie SNAI si sono spazializzate mostra diverse

¹³ Barcis, Cimolais, Claut, Erto e Casso, Frisanco, Meduno, Tramonti di Sopra e Tramonti di Sotto.

¹⁴ I primi sono: Arba, Cavasso Nuovo, Fanna, Maniago, Sequals, Vajont, Vivaro; i secondi sono: Andreis, Castelnuovo del Friuli, Clauzetto, Montereale Valcellina, Pinzano al Tagliamento, Travesio, Vito D'Asio.

¹⁵ Montereale Valcellina e Vivaro.

¹⁶ Attimis, Drenchia, Faedis, Grimacco, Lusevera, Magnano in Riviera, Nimis, Prepotto, Pulfero, San Leonardo, San Pietro al Natisone, Savogna, Stregna, Taipana, Tarcento e Torreano.

aporie. In primis, disallineamenti con le strutture amministrative sovracomunali (prima Unioni Territoriali Intercomunali, poi dal 2019 Comunità di montagna), ma soprattutto con gli ambiti di riferimento dei servizi socio-sanitari ed educativi. Ovviamente tali discrepanze sono esito di percorsi complessi, di negoziazione e concertazione politica, che generalmente vedono nella SNAI un'opportunità per direzionare i fondi della coesione sui territori nel tempo lasciati ai margini di più ingenti finanziamenti rivolti a polarità urbane e principali nodi di servizi. Ciò non toglie che, a fronte dell'urgenza di rivedere le modalità organizzative del welfare – sottoposte a dura prova da trend demografici e crescenti previsioni di spesa – oggi appare necessario prestare maggiore attenzione a come i servizi concretamente operano nei contesti.

È in tale prospettiva che un secondo nodo attiene alla possibilità di innovare le politiche pubbliche a partire da osservazioni e azioni che mettano a sistema localizzazione spaziale delle attrezzature e loro modi di funzionare. Entrare nel merito delle reti organizzative del welfare, delle loro possibili complementarità, integrare tali indagini con mappature che ne restituiscano le coperture spaziali si danno come potenti strumenti di supporto alla programmazione e alla valutazione (non solo *ex post*, ma soprattutto *ex ante*) della pertinenza e dell'efficacia dell'azione pubblica, delle sue progettualità e finanziamenti.

Due sono le ricadute operative dirette di queste considerazioni.

La prima, per quanto ancora da esplorare, consiste nell'impiego degli strumenti di mappatura qui descritti quale supporto sia al monitoraggio delle modalità di “atterraggio” degli ingenti finanziamenti erogati dal PNRR per assistenza sanitaria territoriale e scuola (Ministero della Salute, 2023; USRFVG, 2023), sia all'individuazione di eventuali interventi correttivi e/o complementari. Interventi che sarebbe opportuno facessero tesoro anche di difficoltà e opportunità incontrate dalle pratiche innovative di organizzazione e gestione dei servizi già sperimentate dalla SNAI in diversi territori regionali (Martinelli, 2020).

La seconda ricaduta consiste nell'applicazione delle modalità di indagine elaborate alla definizione delle componenti strutturali e strategiche della Variante al PGT del Friuli Venezia Giulia. L'intento è di proporre l'assunzione di un approccio di derivazione SNAI (per quanto rivisto) come *modus operativi* della pianificazione territoriale, applicabile all'intero territorio regionale e alle tante aree marginalizzate e a rischio di marginalizzazione che lo compongono. L'obiettivo più generale è di sollecitare la Regione ad assumere il governo del territorio come un campo integrato di pianificazione delle attrezzature collettive e delle loro sinergie gestionali (un “piano dei servizi” spaziale a scala regionale?), al di là di una banale contabilizzazione delle aree a standard, verso la loro assunzione quale leva per il rilancio di ampi settori della regione e quale principio di riconoscimento di ambiti da sottoporre a progettualità urbanistiche d'area vasta. Un aspetto, quest'ultimo, rispetto a cui la costruzione di geografie a campi variabili (come inizialmente proposto dalla strategia per le Dolomiti Friulane), se accompagnata dalla distribuzione di politiche e assi di finanziamento diversificati tra “hub” dei servizi e loro ramificazioni, andrà meglio esplorata.

Attribuzioni

Nell'ambito di un lavoro di ricerca condiviso, la redazione è da attribuire come segue: § 2.1 ad Andrea Peraz; § 2.2 a Michele Gammino; § 3 a Elena Marchigiani e Andrea Peraz; i paragrafi restanti a Elena Marchigiani.

Riferimenti bibliografici

- Agenzia per la Coesione Territoriale, Comitato Tecnico Aree Interne (2023), *Strategia Nazionale Aree Interne*.
<https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/comitato-tecnico-aree-interne>
- Agenzia per la Coesione Territoriale *et al.* (2018), *Accordo di programma quadro Regione Friuli Venezia Giulia “Area Interna – Alta Carnia”*.
<https://www.carnia.comunitafvg.it/it/strategia-futuro-alta-carnia-1424>
- Agenzia per la Coesione Territoriale *et al.* (2021a), *Accordo di programma quadro Regione Friuli Venezia Giulia “Area Interna – Canal del Ferro-Val Canale”*.
<https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2022/01/CANAL-DEL-FERRO.pdf>
- Agenzia per la Coesione Territoriale *et al.* (2021b), *Accordo di programma quadro Regione Friuli Venezia Giulia “Area Interna – Dolomiti Friulane”*.
<https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2021/11/apq-DOLOMITI-FRIULANE.pdf>
- Comitato Nazionale Aree Interne (2022), *Rapporto di Istruttoria per la Selezione delle Aree Interne. Regione Friuli Venezia Giulia*.
https://politichecoesione.governo.it/media/3106/rapporto-istruttoria_regione-friuli-venezgia-giulia.pdf
- Dipartimento per le Politiche di Coesione, Presidenza del Consiglio dei Ministri (2023a), *Strategia Aree Interne – SNAI*.

- <https://politichecoesione.governo.it/it/strategie-tematiche-e-territoriali/strategie-territoriali/strategia-nazionale-aree-interne-snai>
- Dipartimento per le Politiche di Coesione, Presidenza del Consiglio dei Ministri (2023b), *Regione Friuli Venezia Giulia*.
- <https://politichecoesione.governo.it/it/strategie-tematiche-e-territoriali/strategie-territoriali/strategia-nazionale-aree-interne-snai/le-aree-interne-2021-2027/documentazione-strategica-regioni-e-pa/regioni-e-province-autonome-del-nord/regione-friuli-venezgia-giulia>
- Esposito De Vita G., Marchigiani E., Perrone C. (2021), “Sui margini: una mappatura di aree interne e dintorni”, in *BDC*, n. 21 (2), pp. 183-216.
- <http://www.serena.unina.it/index.php/bdc/issue/view/657>
- ISTAT (2022a), *Futuri della popolazione residente e delle famiglie | Base 1/1/2021*.
- <https://www.istat.it/it/files/2022/09/REPORT-PREVISIONI-DEMOGRAFICHE-2021.pdf>.
- ISTAT (2022b), *Il censimento permanente della popolazione in Friuli Venezia Giulia*.
- https://www.istat.it/it/files//2022/03/Focus_Censimento-permanente-della-popolazione_Friuli_Venezia-Giulia.pdf
- Marchigiani E. (2020), “Middle Lands in Friuli Venezia Giulia. Research by Design and Towards Action”, in Bevilacqua C., Calabrò F., Della Spina L. (eds), *New Metropolitan Perspectives. NMP 2020. Smart Innovation, Systems and Technologies*, vol. 177, Springer, Cham, pp. 268-280.
- https://doi.org/10.1007/978-3-030-52869-0_23
- Marchigiani E. (2021), “Friuli Venezia Giulia: lavorare in condizioni ‘speciali’. Una lunga transizione, tra inerzie, tentativi di riforma e prove di intercomunalità”, in *Il Sole 24 Ore. Dossier speciale urbanistica*, 30 aprile, pp. 63-66.
- Martinelli L. (2020), *L'Italia è bella dentro. Storie di resilienza, innovazione e ritorno nelle aree interne*, Altra economia, Milano.
- Ministero della Salute (2022), *PNRR – Salute. Cosa cambia nella rete ospedaliera per la regione Friuli Venezia Giulia*.
- <https://www.pnrr.salute.gov.it/portale/pnrrsalute/dettaglioRipartizioniPNRRSalute.jsp?lingua=italiano&id=10&componente=C2&area=PNRR-Salute&menu=comecambiassn>
- Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia (2013), *Il Piano di Governo del Territorio (PGT)*
- <https://www.regione.fvg.it/rafvfg/cms/RAFVG/ambiente-territorio/pianificazione-gestione-territorio/FOGLIA5>
- Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia (2022), *Salute: Fedriga-Riccardi 38 mln per sanità Carnia*, Notizie dalla Giunta, 15 marzo.
- <https://www.regione.fvg.it/rafvfg/comunicati/comunicato.act?dir=/rafvfg/cms/RAFVG/notiziedallagiunta/&nm=20220315195447003>
- USRFVG – Ufficio Scolastico Regionale per il Friuli Venezia Giulia, *Il P.N.R.R. Scuola*.
- <http://www.usrfvg.gov.it/it/home/menu/aree/PNRR>
- Vaiani L. (2022), *La Silver Age dell'Italia*.
- <https://www.itinerariprevidenziali.it/site/home/ilpunto/economia-societa/la-silver-age-italia.html>

Territori in trasformazione e comunità adattive: progetti di rigenerazione sostenibili e inclusivi per Bella Farnia

Marta Moracci

Università Federico II di Napoli
DiARC - Dipartimento di Architettura
martamoracci0@gmail.com

Federica Morra

Università Federico II di Napoli
DiARC - Dipartimento di Architettura
morrafederica4@gmail.com

Abstract

La necessità di guardare alle aree marginali come nuovi centri di sviluppo sociale ed economico si fa sempre più urgente, come anche comprendere le dinamiche di trasformazione per proporre alcune strategie di rigenerazione in modo da creare nuove centralità. I territori che negli anni '60 hanno subito profonde trasformazioni a seguito della speculazione edilizia e la conseguente realizzazione di centri residenziali di matrice vacanziera, sono gli stessi che a causa della crisi economica e dell'abbandono delle "seconde case", sono diventati oggi aree marginali. Queste aree sono diventate poli di attrazione migratoria, sia perché la manodopera è più richiesta e sia perché l'abbandono di questi territori ha causato un diradamento sociale in cui i migranti hanno trovato il proprio posto. In particolare, Bella Farnia, all'interno del comune di Sabaudia, rappresenta un caso studio interessante che racchiude le complessità di questi territori, sia da un punto di vista socioeconomico che territoriale e abitativo. L'indifferenza e l'invisibilità di questo luogo hanno portato a condizioni di degrado e ad una totale assenza di manutenzione delle abitazioni e degli spazi pubblici, vissuti in maniera informale dalla comunità indiana, ma anche dalla comunità italiana attraverso le associazioni e cooperative attive sul territorio. Il progetto di riqualificazione urbana proposto promuove modelli sostenibili e inclusivi, sostiene la crescita economica e permette di allineare Bella Farnia e la sua comunità ai principi dell'Unione Europea, ripensando al modo di vivere, di abitare, di produrre.

Parole chiave: rigenerazione urbana, sostenibilità, spazi pubblici

1 | Territorio di migrazioni e accoglienza: dai coloni ai migranti indiani

Il territorio dell'Agro Pontino è stato segnato, fin dall'epoca dei romani, da continue trasformazioni, con l'obiettivo di rendere la pianura un luogo fertile e abitabile. La sua storia, infatti, racconta di migrazioni, incontri di popoli e comunità diverse, lavoro e agricoltura, eventi che hanno lasciato delle tracce che, ancora oggi, caratterizzano profondamente il territorio. Negli anni '30 del '900, grazie alla bonifica integrale, numerose famiglie, cosiddette coloniche, migrarono dal Nord Italia verso il Basso Lazio con la promessa di un nuovo lavoro e la possibilità di iniziare una nuova vita. L'Agro Pontino fu quindi organizzato attraverso un sistema di poderi¹, collegati da una rigida maglia stradale e dipendenti per servizi e attività dalle città di fondazione, tra cui Sabaudia, e dai borghi satellite, punti di riferimento per il territorio, trasformato e diviso in modo regolare dal fitto sistema agricolo (Bocchi, Guidoni, 1988).

Tra gli anni '60 e '80, il comune di Sabaudia, connotato da sempre da una profonda connessione con la campagna e con il lavoro agricolo, subisce un'altra grande trasformazione: la natura rurale che aveva caratterizzato il territorio dagli anni '30 fu stravolta dalla volontà di rispondere alla crescente necessità di seconde case per il turismo e la villeggiatura, espressione di una modalità di vacanza che nacque proprio in quegli anni (Leone, 2016). Il "boom" economico e la speculazione edilizia modificarono il disegno originale dell'intero comune attraverso la realizzazione di nuclei residenziali per le vacanze estive, che si innestarono all'interno del sistema stradale e agricolo degli anni '30, e così come i borghi, rappresentavano nuove centralità. Se non inizialmente grazie alla speculazione edilizia, il turismo basato sulle seconde case non attivò meccanismi economici solidi. Inoltre, «l'attuale crisi economica ha ridotto i tempi e le modalità delle

¹ L'Opera Nazionale Combattenti si occupò della gestione dei terreni e dei poderi che venivano via via costituiti nei terreni bonificati, affidandoli in concessione a coloni provenienti per la stragrande maggioranza dalle regioni, allora povere e sovraffollate. Al centro dei vari poderi, venivano costruite delle case coloniche.

vacanze» (Leone, 2016a: 71) e ha fatto sì che queste case restino vuote per la maggior parte dell'anno. I nuclei residenziali diffusi sul territorio, ormai non più fonte di guadagno, furono gradualmente abbandonati e di conseguenza divennero luoghi marginali. Dagli anni '90 ad oggi si è assistito ad un secondo fenomeno migratorio, questa volta da cittadini provenienti dall'estero, in particolare dall'India, dalla regione del Punjab (Istat, 2021). La connotazione prevalentemente rurale e agricola di questa regione è stato il fattore predominante che ha portato alla migrazione di moltissimi coltivatori indiani, in cerca di una nuova stabilità. Oggi i braccianti indiani rappresentano la maggior parte della manodopera agricola di tutto l'Agro Pontino, ma se da un lato questo territorio ha dato loro nuove possibilità, dall'altro la sua ricchezza si fonda su un sistema di pratiche illegali: negli ultimi decenni si è sviluppato il fenomeno delle agromafie e del caporalato che rende le condizioni di lavoro e di vita dei braccianti e delle loro famiglie penalizzanti. Una realtà che solo negli ultimi anni è riuscita ad emergere grazie al lavoro delle associazioni e agli scioperi organizzati dai lavoratori.

Sabaudia è stata fortemente segnata da due fasi migratorie: quella dei coloni degli anni '30, provenienti dal Nord Italia, e quella dei migranti provenienti dal Punjab. In entrambi i casi si assiste ad un confronto con la preesistenza fisica e sociale, ad un adattamento in determinate condizioni prestabilite e all'occasione di far rivivere un territorio al margine. La differenza tra la prima colonizzazione e la situazione attuale è che nel primo caso l'obiettivo era popolare il territorio e ci si era interrogati sulle modalità fisiche per farlo, a partire dalla costruzione di abitazioni, borghi, strade e città. Nel secondo caso, il fenomeno migratorio si basa sulla necessità di trovare lavoro e dalle possibilità che questo luogo offre, ma i migranti si ritrovano a doversi adattare e integrare ad una situazione già consolidata.

2 | Il centro residenziale di Bella Farnia: gli spazi dell'abitare e i luoghi di aggregazione

Sabaudia oggi rappresenta uno dei centri turistici più importanti d'Italia e accoglie, principalmente durante i mesi estivi, un ceto medio-alto attratto dal patrimonio naturale e abitativo. D'altra parte, però, si nasconde una realtà di marginalità, abbandono e povertà, presente e visibile all'interno del consorzio di Bella Farnia Mare, uno dei quattro consorzi² che costituiscono il centro residenziale di Bella Farnia. I lavori per la realizzazione di Bella Farnia Mare iniziarono nel 1974 ma non furono mai portati a termine a causa del fallimento dell'impresa di costruzione (Leone, 2016).

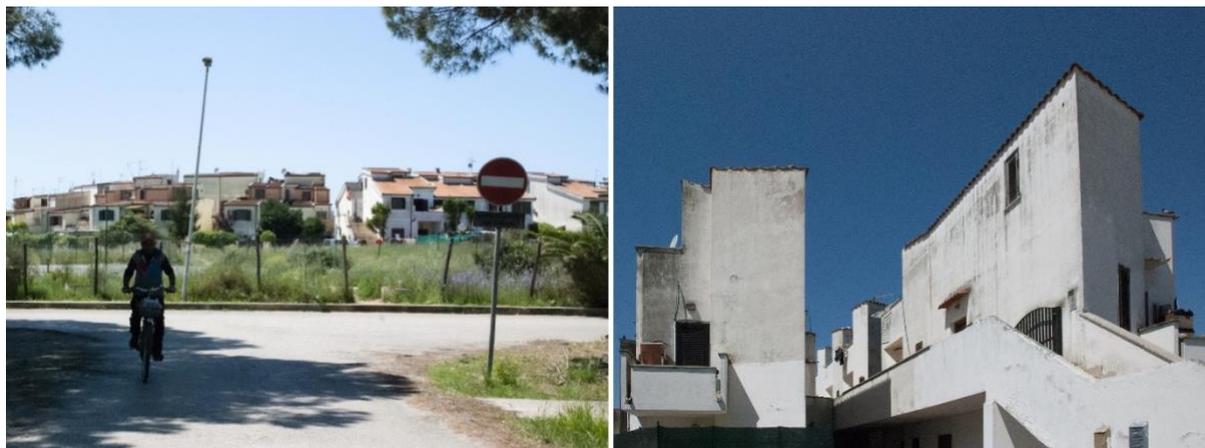


Figura 1 | Consorzio Bella Farnia Mare.
Fonte: foto degli autori.

Questo portò ad una mancanza di attrezzature e ad un graduale abbandono dei lotti non realizzati. Inoltre, il disegno del residence, a differenza degli altri costruiti nello stesso periodo, presenta, oltre alle classiche villette a schiera, dei complessi residenziali densi, caratterizzati da abitazioni minime più economiche, all'interno dei quali si è insediata la popolazione indiana, riempiendo quei vuoti generati dal progressivo abbandono di seconde case da parte degli italiani (Cristaldi, 2020). Dagli anni '90 ad oggi, grazie anche al ricongiungimento familiare e alla seconda generazione, il residence è diventato un punto di riferimento per i migranti e accoglie una delle più grandi comunità indiane in Italia, grazie alla quale ha cambiato la sua connotazione da centro per le vacanze ad un vero e proprio quartiere residenziale vissuto tutto l'anno. La

² Bella Farnia è costituita da quattro consorzi nati da piani di lottizzazione negli anni '60: Parco dei Fiori, Consorzio Sabaudia, Consorzio Caprolace e Bella Farnia Mare.

lottizzazione, strutturata in modo da essere chiusa in sé stessa, e le abitazioni così dense, se da un lato hanno favorito la creazione di una vera e propria comunità, d'altra parte hanno accentuato fenomeni di autosegregazione e isolamento. Le condizioni abitative e degli spazi sono degradanti, aggravate dall'invisibilità di questo luogo e dall'indifferenza delle istituzioni. Gli appartamenti, nati per ospitare piccole famiglie pochi giorni l'anno, sono abitati da sei o sette persone tutto l'anno, in una totale assenza di manutenzione e spazi adeguati e necessari alla vita di tutti i giorni. Gli unici servizi all'interno del consorzio sono due market indiani, luogo di aggregazione importante per la comunità e spazi verdi privi di attrezzature, vissuti in modo informale.

La comunità indiana ha dovuto adattarsi, cercando di trovare il proprio posto, con la propria tradizione e cultura, ma incontrandosi e scontrandosi con una realtà diversa. Infatti, a Bella Farnia hanno sede, nella ex scuola elementare, due associazioni, Amici di Bella Farnia e la Cooperativa Ninfea, che lavorano ogni giorno con i migranti, organizzano attività per i bambini e la scuola di italiano, ma anche con la comunità italiana che vive da sempre sul territorio. Rappresentano un punto di incontro e di scambio culturale, fondamentale ma non sufficiente ad una vera e propria integrazione.

3 | Indagine sul campo e strategie di progetto

In un contesto complesso come Bella Farnia è stato necessario arricchire la ricerca attraverso l'analisi qualitativa (Gaber, Gaber, 2020) con osservazione diretta e interviste a testimoni privilegiati. L'analisi soft data è stata condotta a partire dall'identificazione degli attori principali, coloro che hanno un ruolo attivo nella società e nell'intero comune. Gli *stakeholders* sono stati distinti in tre gruppi: promotori, operatori e fruitori. I promotori sono coloro che possiedono un'influenza nelle scelte grazie alla loro posizione istituzionale: di questo gruppo fanno parte, ad esempio, il sindaco di Sabaudia e i vari uffici comunali. Al secondo gruppo appartengono le attività produttive, ricettive e le associazioni, cioè coloro che possono avere influenza nelle scelte e che effettivamente operano sul territorio catalizzando un gran numero di persone, come l'associazione Amici di Bella Farnia e la Cooperativa Ninfea. I fruitori sono i residenti italiani e stranieri e tutti coloro che partecipano alle attività e vivono il territorio ma che non hanno i mezzi e gli strumenti per esprimere le loro opinioni, in genere rappresentate dalle istituzioni. All'interno di ognuna di queste categorie, attraverso una mappa, sono stati individuati gli attori con più influenza e più interesse in modo da capire chi intervistare e quindi chi potesse partecipare ad un processo di rigenerazione del quartiere. L'indagine sul campo è stata condotta nel mese di aprile 2022, durante l'arco di una settimana, in cui sono state effettuate 9 interviste a rappresentanti delle istituzioni, delle associazioni e della cittadinanza italiana e straniera. Questo approccio ha consentito un'analisi approfondita del territorio da prospettive diverse, portando alla luce temi centrali e inediti, e ha permesso di individuare risorse e punti di debolezza su cui sono state sviluppate le strategie di rigenerazione.

Bella Farnia è immersa in un contesto paesaggistico rilevante e si trova in un punto nevralgico della rete infrastrutturale, che la pone come ingresso del comune di Sabaudia, come passaggio obbligato del viaggio. La sua centralità, sia dal punto di vista territoriale che paesaggistico, seppure una risorsa del luogo, non nasconde la connotazione di Bella Farnia come un centro residenziale frammentato al suo interno. Le barriere architettoniche e sociali ostacolano la condivisione universale degli spazi e portano alla ghettizzazione del "quartiere indiano", accrescendo la distanza sociale di due comunità che vivono vicine ma che non comunicano tra loro.

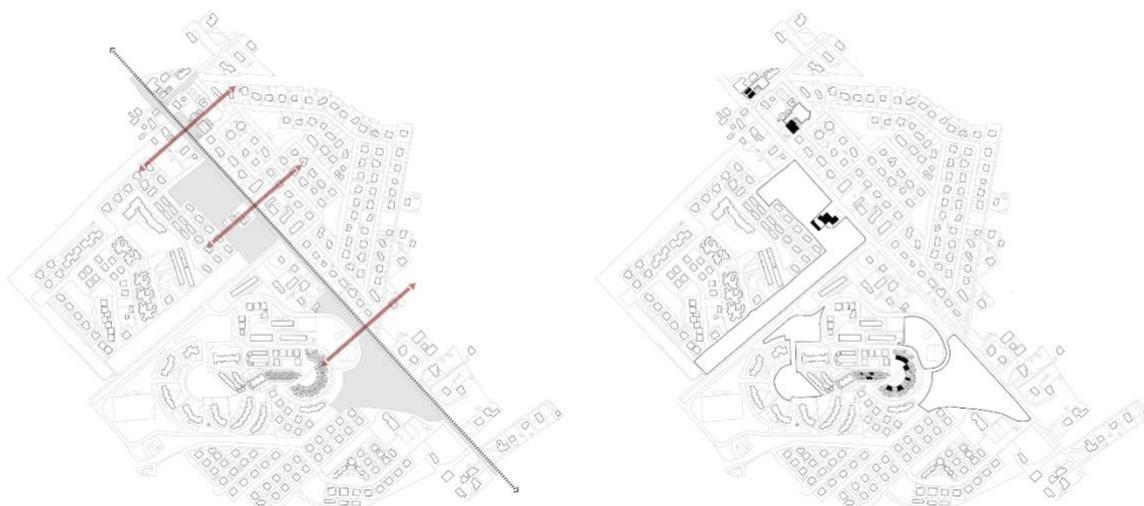


Figura 2 | Strategie urbane per Bella Farnia: la strada Litoranea da barriera a connessione e i luoghi possibili.
Fonte: elaborati degli autori.

Una volta individuati i temi fondamentali, criticità e necessità, è stato possibile sviluppare una strategia che preveda alcune azioni puntuali e diffuse, con l'obiettivo di rigenerare il centro e di promuovere modelli sostenibili e inclusivi, sostenere la crescita economica del centro permettendo di allineare Bella Farnia e la sua comunità ai principi dell'Unione Europea dell'Agenda 2030, ripensando al modo di vivere, di abitare, di produrre. La strada che attraversa Bella Farnia sottolinea, ancora una volta, la distanza e l'assenza di comunicazione fisica, sociale e culturale tra le parti che costituiscono il centro. La strategia di progetto si basa proprio sulla possibilità di riconnettere questi luoghi, a partire dalla strada come nuovo punto di incontro, e dall'individuazione di alcuni spazi marginali, luoghi possibili per creare nuove centralità e abbattere qualsiasi tipo di barriera.

4 | Azioni progettuali sostenibili e inclusive

La connotazione agricola del Comune di Sabaudia e di tutto l'Agro Pontino risiede nell'eredità lasciata dai primi coloni che lavoravano la terra del proprio podere. Oggi il sistema agricolo resta ai margini dell'abitato. L'obiettivo sta nell'innestare all'interno di Bella Farnia la materia produttiva che sia sostenibile e fruibile dalla collettività. Coinvolgere la comunità nell'eredità dell'Agro Pontino significa generare un nuovo processo di conoscenza del territorio, volto a sostenere la crescita economica di Bella Farnia: l'agricoltura si inserisce così nella fitta maglia residenziale, senza più rimanere al margine. L'agricoltura è uno dei protagonisti del territorio dell'Agro Pontino, la sua importanza viene riconosciuta a livello internazionale grazie all'importazione ed esportazione di prodotti tipici. L'agricoltura convive con la dimensione abitativa, ma resta confinata a paesaggio in cui le città si innestano. La struttura delle coltivazioni è legata a quella del territorio circostante: segue la direzione delle strade, spezza i confini degli insediamenti residenziali. Il lotto scelto è un ex podere sito in prossimità della strada Litoranea, ad oggi l'area risulta inutilizzata, uno spazio bianco immerso in una maglia residenziale. Estremamente potenziale per il centro di Bella Farnia grazie alla sua centralità, alla presenza di una Casa Colonica e per la sua forma che rimanda a un lotto agricolo tipico. Il progetto prevede l'innesto del sistema agricolo su quello architettonico: è stata individuata la modularità della Casa Colonica e gli assi di percorrenza rispetto alla posizione della vegetazione locale; quindi, le aree degli spazi verdi e produttivi che rispettano la maglia agricola, che non segue quella del costruito. Il progetto del nuovo parco agricolo si fonda sul processo di produzione in tutte le sue fasi, sulla conoscenza dei prodotti, sulla realizzazione di un nuovo polo attrattivo che riesca a coinvolgere la comunità attraverso nuove funzioni collettive.

Il progetto, inoltre, si fa carico del tema dell'abitare a partire dal luogo in cui vivono i migranti indiani, i quali hanno cercato di adattarsi ad un contesto già consolidato provando a modificarlo secondo la propria cultura e il proprio senso di comunità. Le azioni si concentrano principalmente su due complessi residenziali, in cui si concentra la comunità indiana, e che rappresentano una barriera, non solo fisica, ma anche percettiva e culturale. Entrambi gli edifici sono costituiti da abitazioni minime modulari connesse tramite un ballatoio che serve le diverse unità e da "viali interni" che li attraversano. L'uso informale che viene fatto di questi spazi genera luoghi in cui il pubblico e il privato si incontrano, una soglia tra il dentro e il fuori che permette

di unire le persone e creare luoghi di incontro e di comunità. A partire dal riconoscimento di questi spazi è stato possibile pensare ad un intervento sulla preesistenza attraverso il progetto di luoghi per la collettività e servizi che possano attrarre anche persone dall'esterno. In questo modo gli edifici diventano permeabili e passano da barriera a connessione di spazi e comunità diverse. Il progetto prevede anche la realizzazione di nuove abitazioni e si colloca nello spazio libero all'ingresso del consorzio come se fosse una proiezione della preesistenza, seguendo le direttrici generate dai "viali interni", in modo da creare una continuità di connessioni fino alla strada principale. Le nuove abitazioni sono caratterizzate dalla composizione di moduli indipendenti, in modo da essere flessibili e rispondere alle necessità che possono cambiare nel tempo, connesse da un ballatoio. In conclusione, quindi, si propone un modello di abitare collettivo e sostenibile, attento ai modi di vivere e alle necessità della comunità indiana.

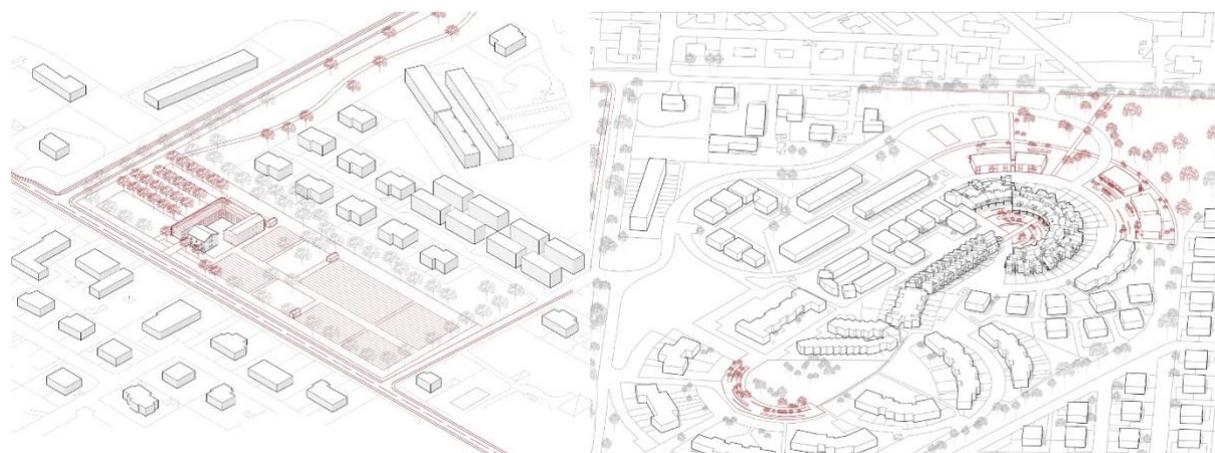


Figura 3 | Ipotesi progettuali: il parco agricolo e il quartiere indiano.
Fonte: elaborati degli autori.

I progetti proposti cercano di rispondere in modo concreto alle criticità di un territorio complesso, da sempre soggetto a trasformazioni sociali, economiche e culturali, in cui è forte la presenza di una comunità resiliente che si è adattata al continuo cambiamento, proponendo nuovi e innovativi modi di abitare gli spazi. La ricerca svolta vuole proporre un metodo di analisi per conoscere la complessità di un territorio così eterogeneo e per approfondire in che modo l'azione urbanistica può rispondere alle esigenze della comunità che lo abita per migliorare la qualità della vita, ma anche "invertire lo sguardo" (Cersosimo, Donzelli, 2020) per riscoprire e dare voce a luoghi fragili, lasciati al margine, attraverso azioni sostenibili e inclusive.

Riferimenti bibliografici

- Bocchi F., Guidoni E. (1988), *Atlante storico delle città italiane*, Multigrafica Editrice, Roma.
- Cersosimo D., Donzelli C. (2020), *Manifesto per riabitare l'Italia*, Donzelli editore, Roma.
- Cristaldi F. (2020), *Migrazioni e territorio: lo spazio con/diviso*, Patron Editore,
- Gaber J., Gaber S. (2020), *Qualitative analysis for planning & policy: Beyond the numbers*, Routledge, Londra.
- Leone D. (2016) "Ruropolis, geografia delle migrazioni in Agro Pontino", in Fioretti C., Cremaschi M. (a cura di), *Inclusione fragile. Migrazioni nei piccoli comuni del Lazio*, Quaderni, di UrbanisticaTRE.
<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-02385444/document>
- Leone D. (2016), "Bella Farnia: quando gli immigrati battono il ceto medio", in Fioretti C., Cremaschi M. (a cura di), *Inclusione fragile. Migrazioni nei piccoli comuni del Lazio*, Quaderni, di UrbanisticaTRE.
http://www.urbanisticatre.uniroma3.it/dipsu/wpcontent/uploads/2017/01/u3_quaderni_11_leone2.pdf
- Multari G. (2019), *Realtà territoriali non standard. Villaggio Coppola, Castel Volturno, Caserta*, Aracne Editrice, Roma.
- Pagano G., De Seta C. (1990), *Architettura e città durante il fascismo*, Laterza.

Sitografia

Piano di denuncia sociale, *Con i Sikh contro il caporalato*, disponibile nella sezione progetti
<https://www.inmigrazione.it/it/progetti/con-i-sikh-contro-il-caporalato>

Documentazione fotografica e storia dell'Agro Pontino e della piana del Circeo disponibile su "Consorzio di bonifica dell'Agro Pontino", sezione il Consorzio

<https://www.bonifica-agropontino.it/>

Selezione di indicatori per il Comune di Sabaudia, disponibili nelle sezioni Popolazione, Integrazione degli Stranieri, Condizioni Abitative ed Insediamenti, Mercato del Lavoro

<https://ottomilacensus.istat.it/>

Illuminazione e salute: uno studio comparativo dei Lighting Masterplans. Temi ricorrenti e approcci condivisi

Dorotea Ottaviani

Alma Mater Studiorum Università di Bologna
DA Dipartimento di Architettura
dorotea.ottaviani@unibo.it

Elisa Conticelli

Alma Mater Studiorum Università di Bologna
DA Dipartimento di Architettura
elisa.conticelli@unibo.it

Cecilia Biscarini

Alma Mater Studiorum Università di Bologna
DA Dipartimento di Architettura
cecilia.biscarini@studio.unibo.it

Abstract

Come sottolineato da Zielinska-Dabkowska (2019), al momento non esiste una definizione e un approccio condiviso a livello internazionale per il masterplan dell'illuminazione urbana (Urban Lighting Masterplan, ULM). Essendo uno strumento piuttosto recente, le sue strutture e gli obiettivi sono influenzati da vari fattori, dalla presenza di diversi professionisti coinvolti nel progetto di illuminazione urbana, dai vari lessici utilizzati e, infine, dalle differenze linguistiche. Tuttavia questi strumenti stanno attirando sempre più l'attenzione delle città, diventando un punto di riferimento per varie politiche urbane. Pertanto, individuare caratteristiche distintive e comuni, definendo i suoi scopi, obiettivi e contenuti ricorrenti, può costituire un valido riferimento per le città che intendono implementare questo tipo di piano.

Questo contributo intende fornire una panoramica iniziale dello stato dell'arte dei piani illuminotecnici, per identificare approcci comuni e temi ricorrenti, ma anche per comprendere in che termini la questione della salute e del benessere delle persone viene presa in considerazione. Pertanto, attraverso una revisione comparativa dei piani illuminotecnici e dei masterplan sia a livello europeo che non europeo, è possibile individuare e comprendere i temi più ricorrenti e quelli emergenti, con particolare attenzione alla salute e al benessere umano. La ricerca fa parte del progetto ENLIGHTENme, finanziato dalla Commissione Europea nell'ambito del programma Horizon2020, che ha tra i suoi obiettivi quello di orientare le politiche urbane volte a promuovere la salute e il benessere delle persone attraverso la luce artificiale sia urbana che indoor.

Parole chiave: Politiche urbane, pianificazione, spazi pubblici

Introduzione

Le città svolgono un ruolo cruciale nel plasmare e sostenere la salute e il benessere della maggior parte delle persone nel mondo. Con più della metà della popolazione globale che risiede in aree urbane (oltre il 70% in Europa) e questo numero continua a crescere, i determinanti urbani influenzano il benessere fisico e mentale di un numero significativo di individui. Infatti, fattori come l'inquinamento, la disposizione urbana, la disponibilità di spazi naturali, le attività urbane e i modelli sociali sono riconosciuti come determinanti urbani che influiscono sulla salute delle persone e sul loro senso generale di benessere. Per comprendere meglio l'intricata relazione tra l'ambiente urbano e la salute dei suoi abitanti, sono stati sviluppati vari quadri concettuali (Badland et al., 2014; Barton and Grant, 2013; Barton and Tsourou, 2013; Crawley, 2017; Pineo et al., 2018; Takano and Nakamura, 2001; Webster and Sanderson, 2013). Questi quadri mirano a identificare specifici ambiti urbani e indicatori chiave per analizzare queste interdipendenze, guidando in ultima analisi la formulazione di politiche mirate e di progetti.

Tuttavia, nonostante la frequente ricorrenza di determinati fattori urbani in questi quadri concettuali, l'illuminazione artificiale, in particolare quella esterna, ha ricevuto una limitata attenzione. Le attuali politiche europee e locali sull'illuminazione si concentrano principalmente sul miglioramento dell'efficienza, sulla

riduzione dei costi e sulla minimizzazione delle emissioni. Recentemente, però, le preoccupazioni riguardanti gli impatti dell'illuminazione artificiale esterna e il conseguente bagliore artificiale del cielo sulla salute umana e sull'ambiente hanno guadagnato importanza. Preoccupazioni simili sono emerse anche riguardo all'illuminazione interna e ai dispositivi a emissione di luce, poiché disturbano significativamente il ritmo circadiano delle persone, che svolge un ruolo vitale nella regolazione di vari processi biologici.

È notevole il fatto che esiste una carenza di ricerca scientifica che esamina gli effetti dell'illuminazione artificiale sulla salute, in particolare in relazione ai comportamenti umani e alle interazioni sociali, che potrebbero essere più diffuse di quanto attualmente riconosciuto (Wang et al., 2023).

Questo contributo intende fornire una panoramica iniziale dello stato dell'arte dei piani illuminotecnici, per identificare approcci comuni e argomenti, e per comprendere in quali termini viene considerata la questione della salute e del benessere delle persone. Pertanto, attraverso una revisione comparativa dei piani illuminotecnici e dei masterplan sia a livello europeo che non europeo, è possibile individuare e comprendere i temi più ricorrenti e quelli emergenti, con particolare attenzione alla salute e al benessere umano. La ricerca fa parte del progetto ENLIGHTENme, finanziato dalla Commissione Europea nell'ambito del programma Horizon2020, che ha tra i suoi obiettivi quello di orientare le politiche urbane volte a promuovere la salute e il benessere delle persone attraverso la luce artificiale sia urbana che indoor.

Un Piano Maestro di Illuminazione Urbana (ULM) è uno strumento di pianificazione strategica adottato da città o amministrazioni locali per fornire linee guida per lo sviluppo dell'illuminazione artificiale, sia pubblica che privata, utilizzando specifiche metodologie e standard.

È generalmente composto da due componenti: una parte creativa e una parte tecnica. In generale, l'ULM mira ad adottare un approccio olistico alla pianificazione dell'illuminazione urbana in cui luce e buio sono perfettamente bilanciati, considerando diversi livelli e aspetti dell'illuminazione, comprese le dimensioni geografiche, ambientali, storiche, culturali e socio-economiche di un luogo e soprattutto diverse esigenze umane.

I piani di illuminazione dovrebbero contribuire a creare ambienti esteticamente accattivanti di notte e rafforzare l'identità delle città, rispettando ed enfatizzando il loro patrimonio e carattere unici. Questi piani affrontano non solo gli aspetti estetici, ma anche il benessere delle persone, compreso il comfort visivo, la sicurezza stradale e la sicurezza personale.

Come sottolinea Zielinska-Dabkowska (2019), attualmente non esistono definizioni o approcci condivisi a livello internazionale per il masterplan dell'illuminazione urbana. Questo tipo di strumento è piuttosto recente, e le sue strutture e obiettivi sono influenzati da vari fattori. Zielinska-Dabkowska elenca, tra gli altri, la presenza di diversi professionisti e operatori coinvolti nello sviluppo di progetti di illuminazione urbana e le diverse lingue e lessici locali, come principali agenti che impediscono lo sviluppo di un approccio comune all'ULM.

Metodologia

La metodologia proposta ha analizzato ed esaminato undici masterplan urbani per l'illuminazione sviluppati a livello internazionale. I piani riguardano principalmente l'Europa, il Nord America e l'Australia e sono stati prodotti negli ultimi 15 anni. La ricerca è stata condotta su Internet utilizzando le parole chiave "urban masterplan lighting" e "lighting masterplan". Quasi la metà dei piani analizzati appartiene a città membri di LUCI (Lighting Urban Community International)¹.

Gli Urban Lighting Masterplans (ULM) risultati dalla ricerca sono i seguenti: Ghent Light Plan, Belgio, 2009; Lichtplan di Rotterdam, Paesi Bassi, 2011; Goteborg Plan, Svezia, 2014; Piano Comunale per l'Illuminazione Pubblica (P.C.I.P) di Firenze, Italia, 2015/2016; Sunshine Coast Council Urban Lighting Master Plan, Australia, 2016; Capital Illumination Plan Ottawa, Gatineau, Canada, 2017; City of London Lighting Strategy, Regno Unito, 2018; San Antonio Urban Lighting Masterplan, USA, 2019; Salt Lake City Street Lighting Master Plan, USA, 2020; City of Melbourne Lighting Strategy, Australia, 2021; Lyon Plan Lumière#3, Francia, 2023.

L'analisi ha avuto l'intento, in primo luogo, di evidenziare i principali settori indagati dagli ULM selezionati e, in secondo luogo, di approfondire le diverse interpretazioni di salute e benessere fornite come settori emergenti dagli ULM. Di seguito sono riportati i temi ricorrenti emersi attraverso l'analisi degli ULM raccolti seguendo l'ordine cronologico in cui sono apparsi nei vari masterplan.

Il primo tema che ricorre nei masterplan della luce è la capacità della luce di concorrere alla costruzione dell'identità urbana e culturale. L'illuminazione è vista come uno strumento fondamentale per costruire,

¹ <https://www.luciassociation.org/member-city/>

arricchire ed enfatizzare l'identità dei contesti urbani, contribuendo a migliorare aree individuali con caratteristiche specifiche o creando aree omogenee.

Il secondo tema riguarda la sicurezza e la visibilità principalmente intese come la prevenzione di incidenti legati al traffico veicolare, nonché la sicurezza di pedoni e ciclisti. Inoltre, i termini si riferiscono anche alla sicurezza delle merci e alla sicurezza fisica delle persone, concentrandosi sul miglioramento dell'illuminazione in aree sensibili.

Cura della qualità dell'illuminazione negli spazi pubblici è il quarto tema ricorrente. La luce viene intesa infatti anche come uno strumento per evidenziare la qualità degli spazi urbani fisici ed è quindi considerata essenziale per garantire la compatibilità e l'armonia degli interventi di illuminazione con il contesto del sito e l'ambiente circostante, migliorando la vivibilità degli spazi pubblici.

Un altro tema che si riscontra nei piani per l'illuminazione riguarda il ruolo della luce nel sostenere lo sviluppo economico, sociale e urbano della città. Un'illuminazione corretta e adeguata può contribuire a sviluppare un'economia prospera, contribuendo all'attrattività della città e conseguentemente apportando un contributo positivo agli aspetti economici e commerciali del contesto notturno di una città.

Un altro elemento riguarda l'importanza di incrementare l'efficienza e la standardizzazione dei dispositivi di illuminazione. Questo viene visto infatti come un importante mezzo per risparmiare consumo energetico, raggiungere coerenza nelle politiche di smaltimento e riciclaggio delle luci e migliorare e agevolare le operazioni di manutenzione dei comuni. Questo tema si collega con l'impatto ambientale e risparmio energetico sia in termini ambientali che economici. I piani di illuminazione cercano di fornire direttive sulla riduzione delle emissioni di gas serra, ma prestano anche attenzione al limite del consumo energetico per risparmiare finanziariamente ed economicamente per le amministrazioni pubbliche, cercando anche di ridurre il costo totale di vita di tutta l'illuminazione pubblica.

L'ultimo tema in ordine cronologico riguarda la preservazione del cielo buio e la riduzione dell'inquinamento luminoso. L'inquinamento luminoso definisce l'impossibilità di osservare lo stato originale del cielo notturno: ecco perché vari piani e iniziative si stanno orientando verso politiche che promuovono la preservazione dei "cieli bui".

Tabella I | Comparative study of recurrent themes in the Urban Lighting Masterplans.

	Identity Urbana	Sicurezza e visibilità	Qualità dell'illuminazione negli spazi pubblici	Sviluppo economico	Efficienza	Impatto ambientale	Preservazione dei Cieli bui
Ghent	X	X	X	X	X	X	X
Rotterdam	X	X	X	X	X	X	X
Goteborg	X	X	X			X	
Firenze		X	X		X	X	X
Sunshine Coast	X	X	X	X	X	X	X
Ottawa, Gatineau	X	X	X	X	X	X	X
London	X	X	X	X		X	X
San Antonio		X	X		X		X
Salt Lake City	X	X			X	X	X
Melbourne	X	X	X		X	X	
Lyon	X	X	X	X	X	X	X

Risultati

L'impatto ambientale e il risparmio energetico sono uno dei temi e degli obiettivi più ricorrenti nei vari piani riguardanti la sostenibilità. Questo obiettivo specifico si riferisce (in particolare per i piani europei) all'obiettivo che i paesi dell'UE si sono prefissati, ovvero la riduzione del 55% delle emissioni di CO2 entro il 2030 rispetto al 1990².

² <https://www.eea.europa.eu/highlights/eu-achieves-20-20-20>

Gli approcci a un tale tema riguardano la necessità di adottare sistemi innovativi e più efficienti, ad esempio tecnologie a LED per sostituire sistemi più obsoleti, il potenziamento dell'uso dei cosiddetti sistemi di controllo dell'illuminazione intelligente per controllare e regolare a distanza l'eccessiva illuminazione, i tempi di attenuazione e la riduzione della luminanza. Quest'ultima permette di rilevare i livelli di abitabilità di alcune aree urbane e, di conseguenza, implica un miglioramento del benessere dei cittadini.

Un altro aspetto riscontrato in ogni ULM analizzato è legato alla sicurezza e alla sicurezza stradale. Questo aspetto è strettamente legato alla questione del benessere dei cittadini; infatti, molti dei piani analizzati spesso li assimilavano o li affrontavano in modo parallelo.

L'illuminazione delle piste ciclabili e pedonali deve consentire il sicuro movimento degli utenti fornendo orientamento e chiara identificazione di persone e oggetti nello spazio urbano, migliorando anche la percezione di eventuali pericoli.

A questo proposito, alcuni piani esplorano la corrispondenza tra l'illuminazione intensa e il senso di sicurezza (in termini di preservazione del contesto urbano dal crimine): si sottolinea che la qualità piuttosto che la quantità di luce è fondamentale. In particolare, la qualità è legata all'uniformità e alla corretta distribuzione della luce, che permette di evitare episodi di abbagliamento e disturbo visivo.

Gli obiettivi di illuminazione legati alla visibilità e alla sicurezza sono rivolti agli utenti più deboli della strada, a causa della loro natura di fragilità rispetto ai veicoli veloci, e contemporaneamente rafforzano la mobilità lenta e sostenibile fornendo un'illuminazione corretta per le piste pedonali e ciclabili.

Un'altra delle principali e più evidenti conseguenze di una scarsa gestione dell'illuminazione è l'inquinamento luminoso, che è uno degli obiettivi principali che molti dei piani di illuminazione pubblica più recenti cercano di perseguire. Proprio come la luce può influenzare negativamente la salute umana, può anche danneggiare gravemente gli habitat e i contesti ecologici, minacciando sia la conservazione delle specie animali che la fisiologia delle piante. L'obiettivo generale è quindi di limitare la dispersione della luce ovunque al di fuori degli obiettivi di illuminazione. Molti piani propongono soluzioni che coinvolgono l'uso di sistemi di controllo dell'illuminazione, tra cui quello per la città di Ottawa, in Canada, che propone il "Telemanagement": la possibilità di controllare a distanza i sistemi di illuminazione per verificare il loro funzionamento, il livello di illuminazione, i risparmi energetici e la semplificazione della manutenzione.

Inoltre, gli ULM, oltre a perseguire obiettivi funzionali come precedentemente menzionato, non trascurano gli aspetti qualitativi legati alla luce. È quindi importante che ogni spazio della città sia illuminato in modo uniforme e in relazione al proprio carattere e particolarità. L'obiettivo è evitare che l'ambiente venga percepito in modo confuso e disordinato, il che avrebbe un impatto sul benessere dei cittadini rispetto alle loro capacità di orientarsi nello spazio e sentirsi connessi ad esso.

Diverse strategie e linee guida affrontano la scelta del colore e dell'intensità luminosa, preferendo tonalità bianche rispetto a quelle colorate o blu per rispettare il significato architettonico degli edifici e la materialità dei componenti costruttivi.

Inoltre, enfatizzare la lettura e l'identità culturale dello spazio urbano è strettamente legato all'obiettivo di creare spazi pubblici vivaci e dignitosi. Questo tema rappresenta forse lo scopo più tradizionale della pianificazione per l'illuminazione urbana ed è infatti rintracciato in quasi tutti i piani analizzati.

L'obiettivo che viene maggiormente enfatizzato è sicuramente il miglioramento della lettura e della visione della forma urbana e quindi l'aumento dell'apprezzamento di essa e la comprensione dei significati degli elementi individuali che la compongono, specialmente quelli con valore culturale per la città. La conseguenza diretta è il miglioramento dell'attrattiva degli spazi pubblici, l'arricchimento dell'esperienza dei residenti e dei visitatori e la facilitazione dell'orientamento nello spazio urbano notturno.

Allo stesso modo, molti ULM tendono a considerare gli aspetti economici derivanti dall'illuminazione come un altro degli aspetti fondamentali dell'illuminazione pubblica. In generale, diversi piani suggeriscono di aumentare l'intensità dell'illuminazione delle aree commerciali che rimangono aperte dopo il tramonto e di utilizzare l'illuminazione per creare spazi interessanti che contribuiscano e potenzino la sensazione di interesse durante lo shopping o passeggiate in città di notte. Il Piano di Rotterdam affronta in particolare la questione come un esercizio di "city branding" e come uno strumento per migliorare l'economia della città e l'attrattiva notturna.

Un'altra problematica particolarmente sentita dalle città è l'efficienza e la standardizzazione del sistema di illuminazione. Per esempio, tutti i piani affrontano il problema della sostituzione dei sistemi obsoleti con nuove tecnologie. Inoltre, si suggerisce che il tema della manutenzione delle strutture di illuminazione sia incluso all'inizio del processo di pianificazione e non come atto finale. A tal proposito, vengono fornite linee guida sull'installazione, durata, facilità di manutenzione, adattabilità e sostituzione dei sistemi, nonché sul corretto smaltimento di quelli da sostituire o rimuovere.

Discussione

L'obiettivo di preservare la salute e il benessere umano non è affrontato direttamente nei piani, escludendo alcuni accenni in quelli sviluppati più recentemente, che hanno potuto attingere a studi scientifici sull'argomento e che hanno portato a spostare il tradizionale obiettivo dell'illuminazione, come lavoro puramente funzionale, verso una strategia che si conforma sempre più alla scala umana. La questione, infatti, sembra non avere una propria autonomia, poiché generalmente è associata ad altre questioni più pragmatiche e dirette, come la sicurezza stradale o l'orientamento e la sicurezza negli spazi pubblici, ed è talvolta affrontata tangenzialmente.

Già nel 2018, l'American Medical Association (AMA) ha pubblicato un documento commentando l'impatto potenziale della luce visibile e non visibile nell'ambiente esterno sulle persone³. L'AMA si è concentrato principalmente sulla luce a lunghezza d'onda corta ("bluastro") e sui possibili effetti avversi sul sistema biologico umano, in particolare sul ciclo circadiano del sonno. Tuttavia, non si tratta solo di una questione fisiologica, ma anche psicologica: infatti, l'illuminazione può influenzare notevolmente il nostro umore, il benessere psicologico e la percezione della realtà in generale.

Lo scopo principale di questi piani legati alla salute diventa quello di minimizzare gli impatti negativi dello spettro luminoso sulla salute umana, in particolare legati al principale fenomeno del riverbero che provoca situazioni di "malessere". Come definito dalla Illuminating Engineering Society, il riverbero è la sensazione prodotta dalle luminanze (luminosità) nel campo visivo che è sufficientemente maggiore rispetto alla luminanza a cui gli occhi sono adattati, causando fastidio, disagio o perdita delle prestazioni visive o della visibilità⁴. Pertanto, eliminare o ridurre significativamente il riverbero nell'ambiente esterno è il segno di un'illuminazione di buona qualità e questo è precisamente ciò a cui mirano i piani di illuminazione urbana. Aumentando la visibilità, si rafforza anche la consapevolezza, l'impegno e il godimento dell'ambiente urbano.

Il contributo principale dei piani è quindi quello di costruire spazi vivibili, ambienti luminosi e accoglienti e fornire una "luce sociale": una luce che soddisfi le esigenze sociali e di benessere delle categorie più "fragili" (anziani, ipovedenti, persone con disabilità mentali o con difficoltà sensoriali/neurologiche nel processo, non udenti - per poter comunicare facilmente anche di notte) in termini di visibilità ma anche di accessibilità, cercando di minimizzare le sensazioni di disagio per questi e per tutti gli utenti.

Al contrario, le influenze delle luci artificiali sui ritmi circadiani degli esseri umani e come pertanto devono essere pianificate per prevenire malattie e disturbi legati all'esposizione a determinate quantità e tipi di luce non sono ancora affrontate come argomento autonomo nello sviluppo degli ULM.

Conclusioni

In conclusione, al di là delle molte differenze sia nei contenuti che nella struttura degli ULM, il documento mostra quali siano gli argomenti centrali nello sviluppo di strategie e piani per l'illuminazione pubblica delle città e la loro evoluzione nel tempo. È da notare che il miglioramento della salute e del benessere umano mediante la fornitura di una corretta illuminazione stenta ancora ad essere affrontato in modo olistico ed è ancora solo affrontato tangenzialmente, ad esempio, nelle preoccupazioni per la sicurezza e la sicurezza o nella conservazione dell'oscurità originale dei cieli urbani. In ogni caso, gli ULM analizzati mostrano come il cuore dei masterplan si stia espandendo dai loro nuclei iniziali principalmente concentrati sugli aspetti estetici dell'illuminazione o sulle questioni di sicurezza stradale all'integrazione di nuovi aspetti riguardanti questioni ambientali, sviluppo economico e culturale, e recentemente includendo la conservazione dei cieli scuri e il miglioramento della salute umana.

Riferimenti bibliografici

- Badland, H., Whitzman, C., Lowe, M., Davern, M., Aye, L., Butterworth, I., Hes, D., Giles-Corti, B., 2014. Urban liveability: Emerging lessons from Australia for exploring the potential for indicators to measure the social determinants of health. *Soc. Sci. Med.* 111, 64–73.
- Barton, H., Grant, M., 2013. Urban planning for healthy cities a review of the progress of the european healthy cities programme. *J. Urban Heal.* 90, 129–141.
- Barton, H., Tsourou, C., 2013. Healthy Urban Planning. *Heal. Urban Plan.*
- Crawley, C., 2017. BRE healthy cities index 14.

³ The Journal of the American Association of Variable Star Observers, vol. 46, no. 2, p. 193. December 2018

⁴ <https://www.ies.org/definitions/glare/#:~:text=%5B5.9,in%20visual%20performance%20or%20visibility.>

- Pineo, H., Zimmermann, N., Cosgrave, E., Aldridge, R.W., Acuto, M., Rutter, H., 2018. Promoting a healthy cities agenda through indicators: development of a global urban environment and health index. *Cities Heal.* 2, 27–45.
- Takano, T., Nakamura, K., 2001. An analysis of health levels and various indicators of urban environments for healthy cities projects. *J. Epidemiol. Community Health* 55, 263–270.
- Wang, T., Kaida, N., Kaida, K., 2023. Effects of outdoor artificial light at night on human health and behavior: A literature review. *Environ. Pollut.* 323, 121321.
- Webster, P., Sanderson, D., 2013. Healthy cities indicators-a suitable instrument to measure health? *J. Urban Heal.* 90, 52–61.
- Zielinska-Dabkowska, K.M., 2022. Urban Lighting Masterplan – Origins, Definitions, Methodologies and Collaborations, *Urban Lighting for People*.

Sitografia

- Piano della luce della città di Ghent *Ghent Light Plan* – anno 2009
https://stad.gent/sites/default/files/media/documents/Ghent_Light_Plan.pdf
- Piano della luce della città di Rotterdam *Lichtplan di Rotterdam* – anno 2011:
https://www.publicspaceinfo.nl/media/uploads/files/ROTTERDAM_2011_0001.pdf
- Piano della luce della città di Göteborg - *Goteborg Plan* – anno 2014:
https://goteborg.se/wps/wcm/connect/56935e92-1e8f-4adf-85c2-1c6718cbbd73/stadens_ljus.pdf?MOD=AJPERES
- Piano Comunale per l'Illuminazione Pubblica - *P.C.I.P. di Firenze* – anno 2015/16:
<https://www.comune.fi.it/pagina/mobilita-ambiente-e-territorio/piano-comunale-di-illuminazione-pubblica>
- Piano della luce del comune del Sunshine Coast- *Sunshine Coast Council Urban Lighting Master Plan*- anno 2016:
<https://assets-us-01.kc-usercontent.com/c631baf8-1b46-001f-580c-d0001b68b4a8/3ebbe712-6cf5-43ab-bc77-0ef720020bc1/D706811A-26F8-4E3A-8C5A-072D097C9FAB>
- Piano per l'illuminazione Capitale - *Capital Illumination Plan (Ottawa, Gatineau)* – anno 2017:
<https://ncc-ccn.gc.ca/our-plans/capital-illumination-plan>
- Strategie per l'illuminazione della città di Londra - *City of London Lighting Strategy* – anno 2018:
<https://www.cityoflondon.gov.uk/assets/Services-Environment/city-of-london-lighting-strategy.pdf>
- Masterplan della luce della città di San Antonio - *San Antonio Urban Lighting Masterplan* – anno 2019:
<https://www.sanantonio.gov/Portals/0/Files/TCI/ULMP-Urban-Lighting-Master-Plan.pdf?ver=2019-06-27-154541-113×tamp=1561669344354>
- Master plan della luce stradale per la città di Salt Lake City - *Salt Lake City Street Lighting Master Plan* – anno 2020:
https://www.slc.gov/utilities/wp-content/uploads/sites/22/2021/03/SLC-Lighting-MP_Volume2_vs.7-1.pdf
- Strategia per l'illuminazione della città di Melbourne - *City of Melbourne Lighting Strategy* – year 2021:
<https://www.melbourne.vic.gov.au/residents/home-neighbourhood/street-lighting/Pages/public-lighting-strategy.aspx>
- Plan Lumière #3, - *Lighting plan for the city of Lyon* – year 2023
<https://www.lyon.fr/sites/lyonfr/files/content/documents/2023-05/3e-plan-lumiere-de-la-ville-de-lyon-mai-2023.pdf>

Riconoscimenti

La ricerca è stata condotta nel contesto del progetto ENLIGHTENme, finanziato dal programma di ricerca e innovazione Horizon 2020 dell'Unione Europea con il numero di accordo di sovvenzione 945238. Gli autori sono unicamente responsabili del suo contenuto, il quale non rappresenta l'opinione della Commissione Europea, e la Commissione non è responsabile per qualsiasi utilizzo che possa essere fatto dei dati ivi contenuti. Gli autori ringraziano il consorzio ENLIGHTENme per il loro contributo a questo lavoro.

Analisi e mitigazione del rischio alluvione per una pianificazione urbanistica più equa

Viviana Pappalardo

Università degli Studi di Catania Dipartimento, Ente o Settore di Appartenenza
Dipartimento di Ingegneria Civile e Architettura
viviana.pappalardo@unict.it

Daniele La Rosa

Università degli Studi di Catania Dipartimento, Ente o Settore di Appartenenza
Dipartimento di Ingegneria Civile e Architettura
dlarosa@dar.unict.it

Paolo La Greca

Università degli Studi di Catania Dipartimento, Ente o Settore di Appartenenza
Dipartimento di Ingegneria Civile e Architettura
paolo.lagreca@unict.it

Abstract

L'equa distribuzione tra le comunità residenti e, in generale, tra i fruitori urbani, dei benefici ottenuti dalle misure di mitigazione del rischio, rappresenta una frontiera importante per la pianificazione territoriale, non ancora sufficientemente esplorata. Non soltanto infatti, la disciplina deve confrontarsi con le resistenze all'impiego diffuso sul territorio di buone pratiche, quali ad esempio le infrastrutture verdi per il drenaggio urbano sostenibile, ma anche con le difficoltà di garantire che la loro collocazione spaziale produca servizi e benefici ecosistemici per quante più persone possibile e, precipuamente, per coloro i quali sono più esposti al rischio e maggiormente vulnerabili.

Affinché questo sia possibile occorre delineare specifiche “geografie del bisogno”, ovvero identificare le aree per le quali risulta prioritario pianificare interventi di mitigazione del rischio.

Questo contributo presenta una metodologia per combinare molteplici fattori di esposizione e vulnerabilità al rischio alluvione, legati a dimensioni fisiche e sociali del contesto analizzato. In particolare, una selezione di indicatori viene usata per calcolare i livelli combinati di esposizione e vulnerabilità di porzioni territoriali per le quali si dispone di mappe di rischio, dati demografici, condizioni di traffico e consistenza del patrimonio edilizio per funzioni di natura residenziale, commerciale o pubblica.

La metodologia, applicata al caso studio della Sicilia, restituisce il quadro delle geografie di priorità per la mitigazione, con risultati utili alla definizione di strategie idonee a produrre benefici più equi perché meglio distribuiti sul territorio, cercando la corrispondenza spaziale tra bisogno e beneficio di riduzione del rischio. In tal senso, questo studio conclude con specifiche considerazioni sulle implicazioni della pianificazione delle infrastrutture verdi per una più equa distribuzione della componente di regolazione degli allagamenti superficiali.

Parole chiave: rischi territoriali; infrastrutture verdi; equità spaziale

1 | La vulnerabilità e l'esposizione al rischio allegamento nell'ottica della giustizia ambientale

I sistemi urbani presentano alti livelli di esposizione e vulnerabilità ai rischi posti ed esacerbati dai processi di cambiamento climatico e, tra questi, agli eventi alluvionali (Hammond et al., 2015). I potenziali impatti sulla popolazione residente, le infrastrutture e i pubblici servizi, ma anche sulle altre attività economiche, come ad esempio il commercio, sono divenuti motivo di crescente preoccupazione soprattutto per le amministrazioni locali.

Esposizione e vulnerabilità agli allagamenti si manifestano interessando tanto la dimensione fisica dell'ambiente (costruito e non), quanto quella sociale, entrambe suscettibili di subire i danni generati dall'alluvione (Greiving et al. 2006; Nasiri et al. 2016).

Tra le interpretazioni sulle possibili combinazioni tra le componenti del rischio, quella secondo cui la pericolosità dell'evento è filtrata attraverso le strutture sociali e il contesto fisico, ciascuno nelle proprie condizioni di esposizione, considera il livello complessivo di vulnerabilità come il risultato della loro interazione (Cutter et al., 2000).

In particolare, esposizione e vulnerabilità intervengono mutuamente a determinare il livello di danno atteso, perché la vulnerabilità di un elemento a rischio tende ad aumentare con la sua esposizione (Messner and

Mayer, 2007) e, soprattutto nel caso del rischio alluvione, è prudentiale considerare che gli elementi esposti siano sempre in condizioni di vulnerabilità non nulla.

Si parlerà quindi, nel seguito di questo studio, di EXVUL (*exposure e vulnerability*) intendendo la combinazione delle caratteristiche di esposizione e vulnerabilità dei sistemi urbani suscettibili di allagamento.

La dimensione sociale della EXVUL riguarda gli impatti causati dall'allagamento alla popolazione che è insediata o si muove nelle aree urbane e può intendersi osservando, al contempo, la distribuzione della popolazione residente sul territorio (esposizione) e le sue caratteristiche demografiche in termini anagrafici (vulnerabilità). Come noto dagli studi di letteratura, infatti, l'età anagrafica degli individui esposti influenza in modo significativo la mortalità, con anziani e bambini considerati le categorie più fragili e suscettibili di subire conseguenze dirette ed indirette degli allagamenti sulla salute (Kuhlicke et al., 2011).

La dimensione pubblica dei luoghi è spesso riferita al danno causato agli edifici di interesse pubblico che sono sede di servizi per la collettività (scuole, ospedali, uffici amministrativi e centri culturali, ma anche spazi aperti come giardini e piazze). Quest'ultima dimensione, però, non riguarda la sola componente fisica degli edifici ma anche la loro fruizione, che implica un concomitante aumento dei livelli di esposizione e vulnerabilità e, quindi, dei potenziali impatti negativi. Queste considerazioni riguardano anche gli esercizi commerciali, soprattutto se si considera che molti negozi, soprattutto nei centri storici e consolidati delle città, si trovano ubicati ai piani terra degli edifici con ingresso su strada.

Anche le infrastrutture viarie rappresentano un elemento dell'ambiente urbano e peri-urbano ad alta esposizione e vulnerabilità e, come nel caso precedente, oltre all'interruzione del traffico ed ai danni fisici causati dal ruscellamento delle acque alle strade, occorre considerare anche le gravi conseguenze che possono essere subite dagli automobilisti e, in generale, dagli utenti della rete stradale, soprattutto a causa delle caratteristiche di viabilità in termini di traffico e condizioni fisiche della rete (Bocanegra and Francés, 2021; Morelli and Cunha, 2021).

1.2 | Allagamenti e giustizia spaziale

Le soluzioni che possono essere messe in campo per contrastare gli impatti degli allagamenti non sempre generano effetti equamente distribuiti sul territorio. Le *performance* urbane delle soluzioni di mitigazione del rischio allagamento possono, ad esempio, ridurre il danno causato dall'evento dove la vulnerabilità della popolazione insediata è bassa, oppure generare benefici godibili in modo disomogeneo (La Rosa and Pappalardo, 2020).

Questo accade sia perché la pericolosità degli allagamenti è di per se stessa legata alle caratteristiche fisiche, morfologiche, idrologiche e di copertura dei suoli del bacino imbrifero di riferimento e della sue reti di drenaggio (superficiali e non); sia perché ogni intervento di mitigazione può generare uno spostamento dei volumi di ruscellamento nel tempo e nello spazio, determinando impatti differenziati sulle aree urbane, ciascuna con proprie caratteristiche di esposizione e vulnerabilità.

Allo stesso modo, anche gli esiti delle strategie e delle azioni di pianificazione urbanistica (ad es. l'azzonamento), possono determinare un incremento di esposizione delle comunità e dell'ambiente costruito alla pericolosità dell'evento.

Alcune ricerche hanno messo in luce le disparità di esposizione alla pericolosità di allagamento e alle fonti di inquinamento di comunità di persone diverse per reddito e caratteristiche etniche ed anagrafiche (Tate et al., 2021), evidenziando che sono spesso le più fragili, marginalizzate o di basso status socio-economico a soffrire più severamente gli impatti degli eventi alluvionali (Walker, 2012).

Per rimediare a queste condizioni di iniquità, occorre una rilettura degli obiettivi della pianificazione urbanistica alla luce di principi di giustizia spaziale, qui interpretata nel senso di equità distributiva dei benefici ottenuti dalle soluzioni adottate per la mitigazione del rischio. Traducendo questo nella pianificazione e progetto delle infrastrutture e delle opere di mitigazione calibrati sui bisogni delle comunità in condizioni di maggiore bisogno.

In questa prospettiva è importante identificare e studiare scenari di mitigazione e corrispondenti distribuzioni potenziali dei benefici, laddove si riscontrano maggiori livelli combinati di vulnerabilità ed esposizione al rischio allagamento (Soja, 2010).

Questo contributo, rispondendo a tale esigenza, propone e applica una metodologia per l'analisi del livello territoriale di EXVUL, mappando le geografie del bisogno e delle aree a priorità di interventi per la mitigazione.

Precedenti studi hanno analizzato le componenti del rischio separatamente, spesso ignorando *drivers* di rischio di indiscutibile rilievo; un esempio è rappresentato dalle condizioni di traffico sulla rete stradale, che costituiscono un fattore aggiuntivo di rischio per il quale risulta molto difficile separare le caratteristiche anagrafiche degli utenti (età, genere, diversa abilità, etnia) e la loro esposizione (numero).

In questo studio, invece, si propone un metodo per l'analisi combinata di esposizione e vulnerabilità, riferendosi ad alcune dimensioni rappresentative dei sistemi urbanizzati e, tra queste, includendo il traffico veicolare come elemento incidente sui livelli di rischio, sebbene scarsamente indagato in studi simili o comunque con riferimento alla scala e alla risoluzione adottate in questo contributo.

2 | Materiali e metodo

Il livello territoriale di EXVUL è valutato con un approccio analitico che combina spazialmente gli elementi caratterizzanti le dimensioni sociale, pubblica e di traffico veicolare, per valutare come essi possono contribuire a determinare condizioni di aumentata esposizione e vulnerabilità al rischio allagamento.

In particolare, ciascuna delle dimensioni considerate è associata ad un indicatore il cui valore viene attribuito all'unità geografica di riferimento dove esso viene calcolato. L'unità spaziale è quindi rappresentata da tre valori, ognuno dei quali approssima il valore di EXVUL di una delle dimensioni considerate.

L'analisi della distribuzione spaziale dei valori di questi indicatori, è usata per evidenziare *hotspots* di esposizione e vulnerabilità, cioè unità spaziali dove il calcolo restituisce contestualmente i valori più alti degli indicatori.

Ne scaturiscono riflessioni e suggerimenti per la pianificazione delle strategie di mitigazione più efficienti in termini di equità spaziale.

2.1 | Caso studio e indicatori

Il metodo proposto è calibrato per essere applicato alla scala regionale, così da offrire spunti di natura strategica alla riflessione sulle misure di mitigazione da adottare per fronteggiare il rischio alluvione. Al contempo, il metodo è anche costruito per restituire i risultati di esposizione e vulnerabilità alla massima risoluzione disponibile, cioè riferendoli alla sezione censuaria. Quest'ultima, rappresenta la più piccola entità territoriale per la quale l'Istituto ISTAT ha fornito dati di censimento di popolazione e abitazioni (ISTAT, 2011) ed è scelta, in questo studio, come unità spaziale di riferimento per le analisi da effettuare. Le basi territoriali in formato .shp sono disponibili sul sito istat.it.

Il caso studio scelto è l'ambito territoriale della regione Sicilia che, negli ultimi quarant'anni, ha sofferto il verificarsi di eventi alluvionali di entità severa, con impatti anche devastanti sulle aree urbane e rurali (Trigila et al., 2018).

Soprattutto nelle zone costiere, le numerose occasioni di interferenza tra reticolo idrografico e manufatti antropici hanno determinato criticità elevate che si sono tradotte in condizioni di massimo rischio idraulico. Questo studio, in particolare, analizza i livelli di EXVUL nelle sezioni censuarie ricadenti totalmente o parzialmente in aree a rischio elevato o molto elevato (aree R3-R4), così come classificate dalle mappe di rischio del Piano Gestione Rischio Alluvioni del Distretto Idrografico della Regione Sicilia (PGRA, 2020).

2.1.1 La dimensione sociale

Per stimare l'esposizione della popolazione residente e, insieme, restituire le caratteristiche di vulnerabilità in termini di attributi anagrafici, si è proceduto prima, a selezionare le sole sezioni censuarie che intersecano le aree R3-R4. Tuttavia, le porzioni di sezione censuaria geograficamente sovrapponibile con le aree R3-R4 possono variare sensibilmente in termini di estensione superficiale e il numero di residenti nella sezione censuaria, come restituito dal censimento, non può considerarsi un indicatore preciso delle persone effettivamente esposte al rischio.

Per superare questo limite si è costruito un indicatore che stima la popolazione esposta applicando un fattore correttivo, quest'ultimo basato sul rapporto tra area effettivamente a rischio e area dell'intera sezione censuaria.

Nella sezione i -esima, il calcolo del numero di residenti e la disaggregazione degli stessi in funzione delle loro caratteristiche anagrafiche è stato effettuato con le formule (1), (2), e (3)

$$I_{pi} = \frac{A_{Ri}}{A_{toti}} \cdot Pop_{toti} \quad (1)$$

$$I_{ei} = \frac{A_{Ri}}{A_{toti}} \cdot Eld_{toti} \quad (2)$$

$$I_{ci} = \frac{A_{Ri}}{A_{toti}} \cdot Child_{toti} \quad (3)$$

Dove

I_{pi} , I_{ei} and I_{ci} corrispondono al numero di residenti nelle sezioni censuarie ricadenti in aree R3-R4 rispettivamente con riferimento all'intera popolazione, agli anziani (maggiori di 74 anni) e ai bambini (minori di nove anni);

A_{toti} , è la superficie coperta da tutti gli edifici (di natura prevalentemente residenziale) nella i-esima sezione censuaria;

A_{Ri} , è la superficie coperta dai soli edifici ricadenti in aree R3-R4 della i-esima sezione censuaria;

P_{toti} è il numero totale di residenti nella i-esima sezione censuaria;

Eld_{toti} è il numero totale di anziani residenti nella i-esima sezione censuaria;

$Child_{toti}$ è il numero totale di bambini residenti nella i-esima sezione censuaria.

Gli edifici di natura prevalentemente residenziale sono stati selezionati ed estratti dalla carta tecnica regionale della Regione Sicilia (CTR), con aggiornamento al 2012-2013.

2.1.2 La dimensione del traffico veicolare

Per tenere in considerazione l'aspetto del traffico veicolare nella valutazione degli impatti negativi dell'evento alluvionale, questo studio si è giovato del servizio *World Traffic Service* di ArcGis Online Resources, che mette a disposizione dati di traffico tra cui quelli storici, in tempo reale o previsti.

Il servizio permette di visualizzare le velocità di traffico in molte regioni del mondo, tra cui l'Italia, per la quale sono disponibili dati di traffico di solo tipo predittivo. Riferendosi alla condizione di una tipica giornata lavorativa, durante l'ora di punta (17 Ottobre 2022, ore 13:00), si è visualizzata la mappa di traffico sulla rete stradale regionale, dove ogni tratto è categorizzato in funzione delle condizioni di velocità di traffico (dalla condizione *stop and go* corrispondente alla massima congestione veicolare, alla condizione di *free flow* corrispondente allo scorrimento veloce). Le immagini sono state esportate come files raster e convertite in ambiente GIS per ricavare geometrie vettoriali con cui rappresentare la rete viaria con gli associati dati di traffico. Sono stati poi selezionati i soli tratti della rete stradale che attraversano aree R3-R4.

Per assegnare a ciascuna sezione censuaria un valore legato alle condizioni di EXVUL generate dal traffico veicolare sulla rete che la attraversa, si è calcolato l'indicatore I_{ti} (4):

$$I_{ti} = \sum_{j=1}^n A_j \cdot t_j$$

Dove

A_j è l'area della j-esima strada esposta al ischio nella i-esima sezione censuaria;

t_j is the traffic value è il valore di traffico associato alla j-esima strada, variabile tra 1 (condizioni di transito libero) a 4 (condizioni di massima congestione).

2.1.3 La dimensione dei complessi pubblici e commerciali

Per tenere conto dei complessi di edifici pubblici e dei negozi, non potendo accedere a dati di fruizione degli stessi da parte della popolazione, si è considerato prudenzialmente che a maggiore area o numero di edifici corrispondesse una maggiore esposizione di popolazione e, quindi, una potenziale maggiore vulnerabilità.

Di conseguenza, ancora nelle sole sezioni censuarie con aree R3-R4, si è proceduto al calcolo degli indicatori I_{pci} (5) per i complessi di interesse pubblico e I_{si} (6) per i negozi:

$$I_{pci} = A_{pci} \tag{5}$$

$$I_{si} = n_{si} \tag{6}$$

Dove

A_{pci} è l'area di pertinenza degli edifici che la carta tecnica regionale ricomprende nella categoria dei complessi pubblici;

n_{si} è il numero di negozi localizzati in aree R3-R4 nella i-esima sezione censuaria, estrapolati dal database Open Street Map, attraverso l'uso di plugin in ambiente QGIS.

2.2 | Analisi hotspot e scenari di mitigazione

L'identificazione degli hot spot di EXVUL intende selezionare aree con alti livelli di esposizione e vulnerabilità dove possono essere pianificati diversi scenari di misure di mitigazione.

Data la sua natura multidimensionale, gli scenari di mitigazione sono definiti secondo i diversi gradi di EXVUL per ciascuna delle dimensioni valutate, identificando quindi priorità spaziali per le misure di

mitigazione. Questi scenari si basano sul numero di sezioni di censimento in cui gli indicatori utilizzati per EXVUL assumono dei valori diversificati.

Per ogni dimensione di EXVUL, sono identificati due scenari di misure di mitigazione: max_scenario, ottenuto selezionando le sezioni censuarie dove uno o più indicatori assumono i valori più alti; min_scenario, ottenuto selezionando le sezioni censuarie dove tutti gli indicatori presentano contemporaneamente i valori più alti.

I valori più alti sono qui considerati come valori superiori a 1 deviazione standard per ciascun indicatore, una condizione spesso utilizzata per l'identificazione di hot spot (Tate, 2021).

Lo scenario max comporta la selezione del maggior numero di sezioni di censimento, in quanto questo scenario è basato su un criterio additivo, che raggruppando le sezioni censuarie che presentano i valori più alti per ciascuno degli indicatori considerati; il min_scenario restituisce invece uno scenario con un numero minimo di sezioni censuarie, in quanto significa che più condizioni sono rispettate contemporaneamente.

Il min_scenario rappresenta quindi uno scenario con il più alto livello di vulnerabilità ed esposizione, in quanto tutti gli indicatori di EXVUL presentano, contemporaneamente, i valori più alti. Tale scenario individua quindi le sezioni censuarie dove concentrare in via prioritaria gli interventi di mitigazione del rischio di allagamento.

Per selezionare le sezioni censuarie incluse degli scenari, sono state elaborate delle query SQL in GIS sui valori dei diversi indicatori dei complessi di edifici pubblici e commerciali e della dimensione del traffico veicolare, come indicato nella Tabella I.

Tabella I | Condizioni per i valori degli indicatori per l'individuazione di scenari di misure di mitigazione.

Exposure/ Vulnerability dimensions	Conditions	Scenario	Priority
Social	highest total pop OR highest_children OR highest_elderly	Max_scenario	High
	highest_total_pop AND highest_children AND highest_elderly	Min_scenario	Medium
Public and shopping complexes	highest_public_complexes OR highest_shops	Max_scenario	High
	highest_public_complexes AND highest_shops	Min_scenario	Medium
Road traffic	medium-high traffic	Max_scenario	High
	highest_traffic	Min_scenario	Medium

Dal momento che tali scenari di mitigazione si concentrano su una singola dimensione di EXVUL, un ulteriore passaggio della metodologia consiste nella integrazione di tutte le dimensioni di EXVUL. Questo approccio è riassunto nella Figura 1, che riassume tutte le diverse combinazioni di valori delle tre dimensioni di EXVUL.

Max	Social	Max	Social	Max	Social
Max	Public and shopping complexes	Max	Public and shopping complexes	Min	Public and shopping complexes
Max	Road Traffic	Min	Road Traffic	Max	Road Traffic
Min	Social	Max	Social	Min	Social
Max	Public and shopping complexes	Min	Public and shopping complexes	Max	Public and shopping complexes
Max	Road Traffic	Min	Road Traffic	Min	Road Traffic
Min	Social	Min	Social		
Min	Public and shopping complexes	Min	Public and shopping complexes		
Max	Road Traffic	Min	Road Traffic		

Figura 1 | Definizione degli scenari integrati per le tre dimensioni di EXVUL; il diverso grado di colore (da più scuro a più chiaro) indica un numero decrescente di sezioni censuarie incluse.

Ad esempio, lo scenario (max_Sociale, max_complessi pubblici e commerciali e e max_Traffico veicolare) include quelle sezioni censuarie già identificate negli scenari Max precedentemente individuati per le tre dimensioni EXVUL singolarmente valutate (Tabella I). Questo scenario individua il maggior numero di sezioni censuarie perché segue un criterio additivo nella selezione dei sezioni censuarie. Lo scenario

(min_Sociale, min_ complessi pubblici e commerciali e min_Traffico veicolare) include invece i tratti di sezioni censuarie appartenenti agli scenari Min per le tre dimensioni EXVUL singolarmente valutate.

3 | Risultati

3.1 | Risultati dell'analisi di EXVUL

Secondo l'analisi effettuata 90,106 residenti vivono in aree a rischio alluvione elevato e molto elevato; in particolare sono 8869 gli anziani e 8630 i bambini.

Valori crescenti degli indicatori usati per valutare la EXVUL della dimensione sociale, si associano ad aumentati livelli di esposizione (I_{p_i}) e vulnerabilità (I_{e_i} ; I_{c_i}), permettendo di definire la geografia delle sezioni censuarie a priorità di intervento per la mitigazione del rischio.

Le sezioni censuarie con i più alti valori di questi indicatori risultano essere le più piccole localizzate nei centri urbanizzati e caratterizzate da una densità di popolazione generalmente alta.

Con riferimento alla dimensione di traffico veicolare, emerge che poco più della metà delle rete che attraversa aree R3-R4 nelle sezioni censuarie è caratterizzata da condizioni di percorrenza agevole, con flussi liberi di traffico. Le condizioni di velocità ridotta o di totale congestione veicolare sono meno diffuse, e riguardano rispettivamente il 16% ed il 2% della rete analizzata. Come per il caso precedente, anche in questo l'aumento del valore dell'indicatore I_{t_i} è la spia di una condizione di più elevata vulnerabilità ed esposizione della sezione censuarie interessata.

Per ultimo, i risultati sulla dimensione dei complessi di edifici pubblici e dei negozi, hanno evidenziato la presenza di 115 edifici equivalenti a 2,160,697 m² di superficie a rischio, che include scuole, ospedali, complessi religiosi e turistici, aree sportive e ricreative. Inoltre, si è potuto stimare un totale di poco meno di 500 negozi in condizione di esposizione al rischio R3-R4, pari a circa il 4% del totale di edifici per esercizi commerciali presente nel database Open Street Map. Le sezioni censuarie in cui si contano il maggior numero di negozi sono quelle dei centri più densamente urbanizzati.

3.2 | Risultati dell'analisi hotspot e scenari di mitigazione

Dall'analisi degli scenari ottenuti si rileva come la dimensione Sociale e la Viabilità risultino essere le dimensioni con il maggior numero di sezioni censuarie, quindi con caratteri di più diffusa vulnerabilità. Questo dipende dalla elevata numerosità delle variabili di popolazione e di traffico.

Un esempio di mappa degli scenari hot spot per la dimensione del Traffico veicolare è riportata in Figura 2. Per la dimensione sociale gli scenari individuati includono sezioni censuarie in aree urbane. Il totale della popolazione residente nelle sezioni censuarie incluse in max_scenari e min_scenari risulta rispettivamente 64365 e 43213: ciò evidenzia l'elevato numero di persone che risiedono in aree a vulnerabilità più elevata.

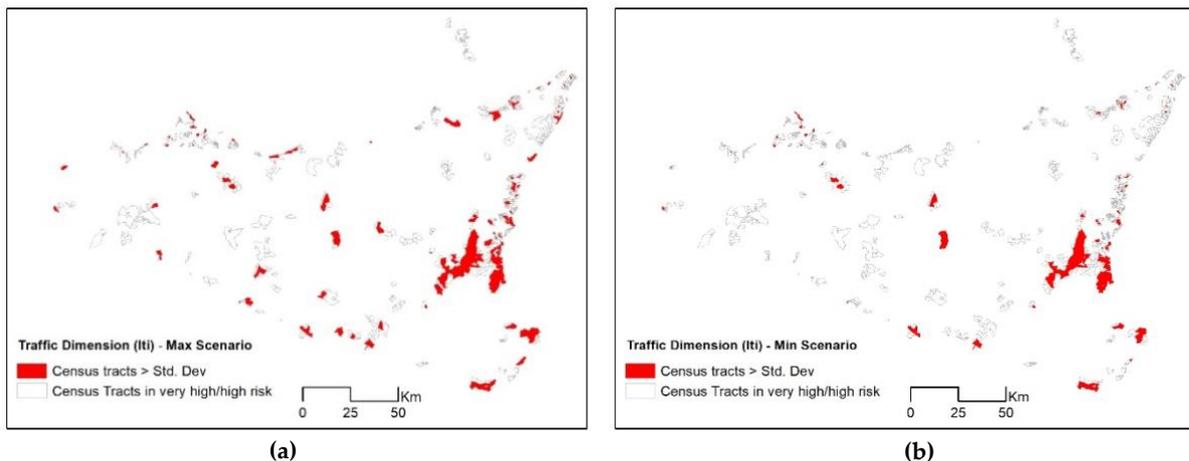


Figura 2 | Mappe delle sezioni censuarie incluse in max_scenari (a) and min_scenari (b) per la dimensione del traffico veicolare.

Gli scenari risultanti dall'integrazione delle singole dimensioni di EXVUL sono riportati in Tabella II. Comprendono un numero di sezioni censuarie comprese tra 470 nello scenario più inclusivo (max_Sociale, max_complessi pubblici e commerciali, max_traffico veicolare) a 189 nello scenario più ristretto (min_Sociale, min_complessi pubblici e commerciali, min_traffico veicolare). In particolare queste 189 sezioni censuarie (Figura 3) rappresentano quelle aree in cui tutte e tre le dimensioni di EXVUL esprimono

contemporaneamente valori alti (cioè superiori alla prima deviazione standard) e quindi rivestono un massimo livello di priorità per l'attuazione delle misure di mitigazione del rischio di alluvione.

Tabella II | Numero di sezioni censuarie negli scenari di integrazione delle dimensioni di EXVUL.

Scenario		# census tracts	Scenario		# census tracts	Scenario		# census tracts
Max	Social	470	Max	Social	301	Max	Social	309
Max	Public and shopping		Max	Public and shopping		Min	Public and shopping	
Max	Road Traffic		Min	Road Traffic		Max	Road Traffic	
Min	Social	253	Max	Social	213	Min	Social	209
Max	Public and shopping		Min	Public and shopping		Max	Public and shopping	
Max	Road Traffic		Min	Road Traffic		Min	Road Traffic	
Min	Social	223	Min	Social	189			
Min	Public and shopping		Min	Public and shopping				
Max	Road Traffic		Min	Road Traffic				

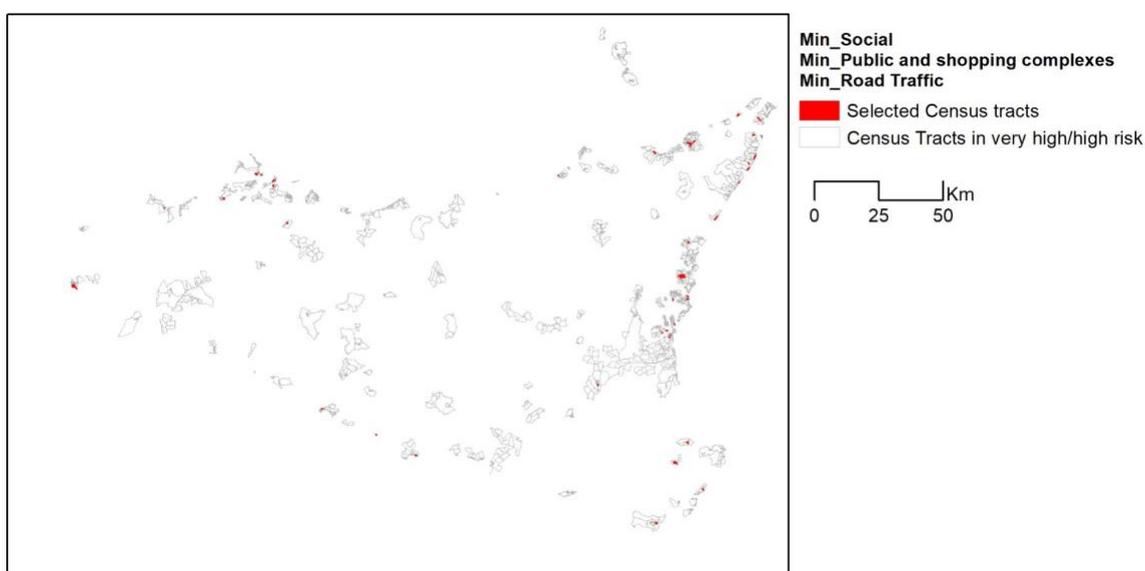


Figura 3 | Sezioni censuarie prioritarie per l'identificazione delle misure di mitigazione del rischio di alluvione – Scenario Min_Sociale, min_ complessi pubblici e commerciali, min_traffico veicolare.

4 | Discussioni

Questo studio mette in relazione la valutazione dell'esposizione e della vulnerabilità agli allagamenti alla distribuzione delle azioni di mitigazione, alla luce dell'obiettivo di provvedere alle necessità delle comunità più vulnerabili ed esposte al rischio, rispondendo ad un principio di equità spaziale.

I risultati ottenuti evidenziano che, a parità di livello stimato di rischio, gli scenari di EXVUL dipendono dalla combinazione di una molteplicità di dimensioni territoriali, esibendo la complessità degli assetti territoriali da un punto di vista spaziale e con specifico riferimento all'ubicazione della popolazione (componente sociale), alla pericolosità idraulica, e alla densità di reti infrastrutturali. Tipicamente, le sezioni censuarie con le necessità di mitigazione più urgenti sono quelle delle aree urbane dense, dove la concentrazione di residenti e patrimonio costruito, reti stradali ad alto traffico e attività pubbliche e commerciali è più alta.

Altre combinazioni di valori degli indicatori rappresentati della EXVUL possono essere utilmente indagate per identificare, più precisamente, vari scenari di priorità di intervento per la pianificazione urbanistica all'interno delle sezioni censuarie di interesse, cosicché le conseguenti azioni di mitigazione possano essere percepite socialmente eque e condivise con le comunità insediate (Cutter et al., 2013). Tra le azioni di mitigazione, le infrastrutture verdi per il drenaggio delle acque da allagamento possono essere pianificate e progettate convenientemente sia a monte delle sezioni censuarie caratterizzate da alta priorità di intervento,

sia all'interno delle stesse. I benefici di queste misure, infatti, non interessano soltanto e strettamente il luogo fisico dove vengono installate (*performance* di controllo dei ruscellamenti alla fonte) e le comunità insediate nell'immediato intorno. Al contrario, possono determinare modificazioni anche significative nella distribuzione spaziale dei livelli di rischio rispetto alle condizioni dello scenario originale (Damordan et al., 2010).

Quando possibile, per le aree urbane caratterizzate da alti valori di EXVUL, la pianificazione integrata di soluzioni puntuali a livello locale su aree pubbliche e private e di interventi a monte per limitare volumi e portate di piena a valle, è da preferire nell'ottica della creazione di infrastrutture verdi, cioè sistemi laddove possibile connessi, di soluzioni *nature-based* per la mitigazione del rischio alluvione.

In particolare nelle aree rurali, dove è minore la presenza di funzioni pubbliche ed edifici residenziali, le misure di mitigazione più urgenti sono soluzioni di convogliamento e/o sistemi di detenzione finalizzati ad evitare che gli allagamenti interessino le sedi stradali. Tra l'altro, le differenze tra aree urbane e rurali impongono di considerare diverse soluzioni progettuali, per tenere conto della variabilità di idoneità rispetto alle caratteristiche fisiche/morfologiche dei luoghi, la disponibilità di superfici libere compatibili con l'installazione, i regimi idrologici ed ecologici locali (Zhang and Chui, 2018).

Inoltre, i risultati dell'analisi *hotspot* possono essere usati anche per ipotizzare altre strategie volte alla riduzione del rischio e orientate a limitare l'esposizione della popolazione e del patrimonio costruito come, ad esempio, le strategie di delocalizzazione urbana o di rigenerazione di porzioni urbanizzate e compensazione ecologica.

La metodologia proposta è non priva di limitazioni. In particolare, le variabili considerate all'interno della dimensione sociale e del traffico veicolare hanno un peso molto maggiore nella valutazione di EXVUL di quelle selezionate all'interno della dimensione pubblica e commerciale del costruito. Ciò dipende dalla natura del dato di base: variabili censuarie e informazioni sul traffico sono reperibili con una copertura totale su tutto il territorio regionale mentre l'ubicazione degli edifici commerciali e dei complessi di edifici pubblici risente di maggiori imprecisioni, determinando una potenziale sottostima delle sezioni censuarie con alto valore di EXVUL rispetto all'ultima dimensione. Queste limitazioni dovrebbero essere opportunamente prese in considerazione durante la pianificazione strategica delle misure di mitigazione.

Tra l'altro, l'unità spaziale della sezione censuaria, non sempre rappresenta il miglior riferimento geografico possibile per rappresentare condizioni di alta EXVUL. Ancora, molte altre variabili sono potenzialmente integrabili nell'analisi combinata della EXVUL, ottenendo futuri miglioramenti nella mappatura degli scenari. Per la definizione delle priorità di intervento.

5 | Conclusioni

Ricerche e proposte metodologiche sempre più avanzate, arricchiscono il panorama della letteratura scientifica che indaga il tema del rischio alluvione, soprattutto con riferimento alle aree urbane. Nuovi strumenti analitici integrati e di natura interdisciplinare, approcci spazialmente espliciti e/o basati su modelli e analisi di scenario sono sempre più frequentemente proposti dagli studiosi, anche con l'obiettivo di indagare e valutare con approssimazioni sempre migliori le componenti del rischio.

Questo contributo si inserisce nel detto filone di ricerche, mappando alla scala regionale ma con la risoluzione delle sezioni censuarie, i livelli combinati di esposizione e vulnerabilità territoriali.

L'analisi si basa sul calcolo di indicatori scelti per rappresentare alcune dimensioni significative dei sistemi urbanizzati, tenendo in considerazione le loro caratteristiche fisiche ma soprattutto l'elemento sociale che determina, in ciascuna di esse, l'inscindibile combinazione tra esposizione e vulnerabilità al rischio.

L'approccio metodologico proposto permette, tra l'altro, di analizzare in modo consistente aspetti disparati, tra cui alcuni poco indagati e rappresentati in analoghi studi e ricerche (cfr. dimensione del traffico veicolare).

La mappa della EXVUL territoriale viene presentata come mappa su cui identificare le sezioni censuarie a priorità di intervento di mitigazione, stimolando riflessioni nel merito delle strategie e dei criteri da adottare per la scelta e la localizzazione delle soluzioni scelte, in un'ottica di giustizia spaziale (equità distributiva dei benefici di mitigazione ottenuti dalla popolazione esposta e vulnerabile al rischio).

Infine, con questo contributo, si è voluto brevemente passare in rassegna alle più significative indicazioni di pianificazione e progettazione delle infrastrutture verdi per il drenaggio delle acque da allagamento, mettendole in relazione alle caratteristiche delle sezioni censuarie a priorità di intervento, assai variabili dalle condizioni di assetto urbane a quelle rurali. In tal senso, rimane ampia l'incertezza su come possano potenzialmente distribuirsi i benefici generati da tali misure tra la popolazione e le aree di residenza della stessa, evidenziando l'importanza e la necessità di ulteriori approfondimenti che possano permettere una facile comparazione tra geografie delle priorità e geografie di distribuzione dei benefici ottenuti dalle misure di mitigazione.

Attribuzioni

Gli autori hanno contribuito in egual misura alla formulazione delle ipotesi sottostanti la ricerca, all'impianto metodologico e alla sua validazione. A Viviana Pappalardo afferiscono in particolare lo sviluppo delle parti "2.1" e "3.1"; a Daniele La Rosa le parti "2.2" e "3.2". A Viviana Pappalardo e Daniele La Rosa devono essere attribuite anche l'interpretazione dei risultati e le discussioni, oltre alla redazione di figure e tabelle. La revisione critica dell'intero manoscritto è da attribuire a tutti gli autori.

Riferimenti bibliografici

- Bocanegra, R.A.; Francés, F. Assessing the risk of vehicle instability due to flooding. *J. Flood Risk Manag.* 2021, 14, e12738.
- Cutter, S.L.; Mitchell, J.T.; Scott, M.S. Revealing the vulnerability of people and places: A case study of georgetown county, South Carolina. *Ann. Assoc. Am. Geogr.* 2000, 90, 713–737.
- Cutter, S.L.; Emrich, C.T.; Morath, D.P.; Dunning, C.M. Integrating social vulnerability into federal flood risk management planning. *J. Flood Risk Manag.* 2013, 6, 332–344.
- Damodaram, C.; Giacomoni, M.H.; Prakash Khedun, C.; Holmes, H.; Ryan, A.; Saour, W.; Zechman, E.M. Simulation of combined best management practices and low impact development for sustainable stormwater management. *J. Am. Water Resour. Assoc.* 2010, 46, 907–918.
- Greiving, S.; Fleischhauer, M.; Lückenköter, J. A Methodology for an integrated risk assessment of spatially relevant hazards. *J. Environ. Plan. Manag.* 2006, 49, 1–19.
- Hammond, M.J.; Chen, A.S.; Djordjević, S.; Butler, D.; Mark, O. Urban flood impact assessment: A state-of-the-art review. *Urban Water J.* 2015, 12, 14–29.
- Kuhlicke, C.; Scolobig, A.; Tapsell, S.; Steinführer, A.; De Marchi, B. Contextualizing social vulnerability: Findings from case studies across Europe. *Nat. Hazards* 2011, 58, 789–810.
- La Rosa, D.; Pappalardo, V. Planning for spatial equity—A performance based approach for sustainable urban drainage systems. *Sustain. Cities Soc.* 2020, 53, 101885.
- Messner, F.; Meyer, V. Flood Damage, Vulnerability And Risk Perception—Challenges For Flood Damage Research. In *Flood Risk Management: Hazards Vulnerability and Mitigation Measures*; Springer: Dordrecht, The Netherlands, 2007.
- Morelli, A.B.; Cunha, A.L. Measuring urban road network vulnerability to extreme events: An application for urban floods. *Transp. Res. Part D Transp. Environ.* 2021, 93, 102770.
- Nasiri, H.; Yusof, M.J.M.; Ali, T.A.M. An overview to flood vulnerability assessment methods. *Sustain. Water Resour. Manag.* 2016, 2, 331–336.
- Soja, E.W. *The City and Spatial Justice*. In *Justice et Injustices Spatiales*; Paris Nanterre University Press, Nanterre, France, 2010.
- Tate, E.; Rahman, M.A.; Emrich, C.T.; Sampson, C.C. Flood exposure and social vulnerability in the United States. *Nat. Hazards* 2021, 106, 435–457.
- Trigila, A.; Iadanza, C.; Bussetini, M.; Lastoria, B. Dissesto idrogeologico in Italia: Pericolosità e indicatori di rischio-Edizione 2018. In *ISPRA, Rapporti 287/2018*; 2018. <https://www.isprambiente.gov.it/it/pubblicazioni/rapporti/dissesto-idrogeologico-initalia-pericolosita-e-indicatori-di-rischio-summary-report-2018> (accessed on 2 December 2022).
- Walker, G. *Environmental Justice: Concepts, Evidence and Politics*. In *Environmental Justice: Concepts Evidence and Politics*; Routledge: London, UK, 2012.
- Zhang, K.; Chui, T.F.M. A comprehensive review of spatial allocation of LID-BMP-GI practices: Strategies and optimization tools. *Sci. Total Environ.* 2018, 621, 915–929.

Sitografia

- <https://www.regione.sicilia.it/istituzioni/regione/strutture-regionali/presidenza-regione/autorita-bacino-distretto-idrografico-sicilia/piano-gestione-rischio-alluvione-iideg-ciclo-2021-2027>
- <https://www.istat.it/it/archivio/104317>
- <https://www.arcgis.com/home/>

Energie giovanili e spazi pubblici per il welfare territoriale: l'esperienza di Luoghi Comuni

Naomi Pedri Stocco

Università Iuav di Venezia

Scuola di Dottorato, Pianificazione territoriale e politiche pubbliche del territorio

npedristocco@iuav.it

Silvia Sivo

Università Iuav di Venezia

Scuola di Dottorato, Pianificazione territoriale e politiche pubbliche del territorio

ssivo@iuav.it

Abstract

Il presente contributo porta l'esperienza di "Luoghi Comuni diamo spazio ai giovani", iniziativa di Regione Puglia promossa dalle Politiche Giovanili e dall'agenzia regionale ARTI, come esempio di politica che dall'intercettazione di dinamiche dal basso sta sperimentando nuovi processi di collaborazione tra pubblico e privato sociale. Si tratta di una misura regionale che, favorendo nuove alleanze tra enti pubblici e organizzazioni giovanili attraverso la co-progettazione, valorizza il patrimonio pubblico sottoutilizzato e supporta progetti giovanili di innovazione sociale in grado di dare ai giovani un'opportunità per restare (o tornare) nei propri territori e di generare impatti positivi trasversali alle generazioni. In particolare, si analizza il ruolo che gli spazi di Luoghi Comuni stanno ricoprendo nei diversi contesti territoriali ridefinendo le dinamiche di aggregazione, animazione, offerta di servizi e attività, coinvolgimento della cittadinanza e attivazione di reti con altri attori sociali. La misura afferisce alle politiche giovanili, tuttavia le pratiche ne stanno ridefinendo i confini, intersecando le dimensioni delle politiche di welfare, delle politiche culturali e di rigenerazione urbana. Il contributo prova quindi infine a riflettere sulle implicazioni che questi spazi hanno sul governo del territorio e sulla costruzione di politiche più connesse e integrate per rispondere alle esigenze dei territori e delle relative comunità.

Parole chiave: community, public policies, public spaces

1 | Introduzione

In un contesto di progressivo arretramento del *welfare state*, cambiamento demografico, crescenti disuguaglianze e il conseguente emergere di nuovi bisogni, in Italia negli ultimi anni sono maturate numerose esperienze che, a partire dal recupero di spazi abbandonati, hanno dato vita a presidi sui territori che stanno ridefinendo nuovi modi di intercettare i bisogni delle comunità di riferimento e di rispondere ad essi. Alcuni soggetti istituzionali, riconoscendo queste dinamiche, stanno sperimentando nuovi processi di costruzione delle politiche per la definizione condivisa di nuove infrastrutture sociali, a partire dal patrimonio pubblico esistente. "Luoghi Comuni diamo spazio ai giovani", politica giovanile della Regione Puglia, rappresenta in questo scenario una sperimentazione nell'avvio di processi di co-progettazione tra enti pubblici e organizzazioni giovanili del terzo settore. L'analisi di Luoghi Comuni è condotta attraverso uno sguardo duplice, interno ed esterno all'iniziativa¹, e si basa sull'analisi di dati quanti-qualitativi e sull'osservazione e il confronto diretto con diversi attori di Luoghi Comuni, in particolar modo le organizzazioni giovanili, lo staff di ARTI Puglia e gli enti comunali.

2 | Spazi rigenerati e nuove infrastrutture sociali

A partire dagli anni Novanta in Italia, e più in generale in Europa, si è assistito a un progressivo smantellamento del *welfare state*, a cui hanno contribuito una molteplicità di fattori (Bifulco, 2018; Martinelli, 2012), tra cui un'importante riduzione di risorse e il decentramento del potere legislativo dallo Stato alle Regioni e agli enti locali in diverse materie. A questi si aggiunge il passaggio da un modello di *government* a un

¹ Naomi Pedri Stocco è ricercatrice e parte della rete Lo Stato dei Luoghi, ente intermedio che ha avviato un percorso di accompagnamento delle organizzazioni giovanili nell'ambito di Luoghi Comuni.

Silvia Sivo è ricercatrice e parte dello staff di Luoghi Comuni come consulente di ARTI Puglia.

modello di *governance* (Cottino, 2009), che ha visto l'azione pubblica di governo allargarsi da funzione specifica di un solo attore al coinvolgimento di una molteplicità di attori nel trattamento dei problemi collettivi. Nel campo delle politiche sociali si è affermato il modello del *welfare mix*, attraverso l'esternalizzazione dei servizi a enti non profit del terzo settore. Nonostante la prospettiva di un'apertura alla pluralità, nel passaggio alla *governance*, "la pluralizzazione della sfera pubblica" è rimasta incompiuta (Cottino, 2009) ed è avvenuta solo a livello procedurale, riducendosi a un mero efficientamento della gestione e realizzazione dei servizi, anziché essere occasione di mutuo apprendimento alla gestione della cosa pubblica (De Leonardis, 1998). Parallelamente all'arretramento del *welfare state*, si osserva un mutamento dei movimenti sociali. Per rispondere all'incremento delle disuguaglianze sociali generate dalla crisi economica del 2007 e dalle più recenti crisi tuttora in atto, le pratiche di mobilitazione dal basso in Italia e nei paesi dell'Europa meridionale assumono un carattere più spiccatamente sociale, trasformandosi da movimenti di difesa del territorio a pratiche di innovazione sociale (Fregolent & Nel·lo, 2021; Nel·lo, 2016). Si passa da un'azione collettiva conflittuale e di denuncia a un'azione collettiva prefigurativa (Nel·lo et al., 2022) che prende forma in pratiche di autogestione con al centro il principio della collaborazione. Tali pratiche hanno l'obiettivo di costruire alternative tangibili di produzione di beni e servizi per rispondere all'emergere di nuovi e mutati bisogni a cui né lo Stato né il mercato riesce a far fronte. Tra le pratiche di innovazione sociale in Italia negli ultimi 15 anni sono maturate numerose esperienze (Baraldi & Salone, 2022) che, attraverso il riuso adattivo di spazi abbandonati o sottoutilizzati da parte di gruppi di cittadini o organizzazioni del terzo settore, hanno dato vita a presidi territoriali (Barbera & Parisi, 2019; Venturi & Zandonai, 2019) in cui si creano nuove forme di produzione del valore (Zamagni & Venturi, 2017), si costruisce un nuovo modo di fare welfare, più connesso, distribuito e incorporato nei contesti e nelle vite quotidiane delle persone (Venturi & Zandonai, 2019) e si sperimentano forme di *governance* plurale. Lo spazio non rappresenta quindi un semplice contenitore di attività, ma svolge un ruolo attivo fondamentale (Ostanel, 2017), trasformandosi in luogo d'incontro generativo (Briata, 2019) e configurandosi come "infrastruttura sociale", piattaforma promotrice di forme di socialità e connessione tra persone, istituzioni, attori e servizi (Latham & Layton, 2019; Bricocoli et al., 2022). Partendo da questo concetto di "infrastruttura sociale" è fondamentale guardare a questi spazi in relazione all'azione pubblica (Ostanel, 2021), come spinta al ripensamento delle modalità di pensiero, di azione e degli strumenti del governo del territorio (Orioli & Massari, 2023). Si apre quindi un importante campo di sperimentazione per la costruzione di contesti collaborativi tra pubblico e tessuto sociale, che richiede un superamento della dicotomia *top-down* e *bottom-up* per spostarsi verso un approccio di *governance bottom-linked* (Moulaert et al., 2017).

3 | La misura *Luoghi Comuni diamo spazio ai giovani*

Alcuni soggetti istituzionali, riconoscendo queste dinamiche dal basso, stanno sperimentando nuovi processi di costruzione delle politiche per la definizione condivisa di nuove infrastrutture sociali, a partire dal patrimonio pubblico esistente. Tra questi la Regione Puglia che, nell'ambito delle Politiche giovanili, insieme ad ARTI Puglia (Agenzia regionale per la tecnologia e l'innovazione), a partire dal 2018 ha promosso la misura "Luoghi Comuni, diamo spazio ai giovani", che mette in connessione Enti Pubblici e organizzazioni giovanili del terzo settore con l'obiettivo di avviare progetti di innovazione sociale in spazi pubblici sottoutilizzati da trasformare in presidi per le comunità locali. Luoghi Comuni si inserisce, con uno stanziamento di 7.000.000 di euro, tra le misure del Patto per lo Sviluppo della Regione Puglia (FSC 2014/2020) e del Fondo Nazionale Politiche Giovanili e pone tra i propri fondamenti normativi lo strumento della co-progettazione (art. 55 D.Lgs. 117/2017, Codice del Terzo Settore). Rappresenta una delle prime misure in Italia a proporre lo strumento della co-progettazione in un disegno di policy che prova a scardinare l'approccio tradizionale dell'esternalizzazione dei servizi per andare verso nuove forme di collaborazione e dialogo tra pubblico e privato sociale, forme che riconoscano il valore civico e pubblico del lavoro delle organizzazioni giovanili del terzo settore. Luoghi Comuni in questo può essere infatti considerata una politica sperimentale avendo proposto lo strumento della co-progettazione ancor prima della sentenza n. 131 del 2020 della Corte Costituzionale che ha riconosciuto l'art. 55 del CTS come «una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale valorizzato dall'art. 118, quarto comma, Cost.» e ha chiarito che «il modello configurato dall'art. 55 CTS [...] non si basa sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, ma sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico».

Gli obiettivi della misura sono molteplici: da una parte far emergere e trovare nuove forme d'uso del patrimonio pubblico sottoutilizzato e accompagnare le amministrazioni comunali nella valorizzazione a beneficio delle comunità; dall'altra dare delle possibilità ai giovani pugliesi per restare nei propri territori e mettere a terra idee, desideri e competenze attraverso l'ideazione di progetti di innovazione sociale. Luoghi Comuni affonda infatti le proprie radici nella storia delle politiche giovanili della Regione Puglia, e in particolare della stagione di Bollenti Spiriti e dei Laboratori Urbani. Questa proponeva un rovesciamento dell'approccio tradizionale delle politiche sociali e delle politiche giovanili basato sul contrasto e sull'assistenzialismo, mettendo al centro i giovani come risorsa per lo sviluppo sociale, culturale ed economico dei territori; quindi, le organizzazioni giovanili come attori che praticano e sono portatrici di una visione alternativa di lavoro sui territori. L'impianto su cui Luoghi Comuni si costruisce privilegia la parte "software" a quella "hardware": attraverso un avviso di manifestazione d'interesse (rimasto aperto da dicembre 2018 fino al 31 marzo 2023) gli Enti Pubblici candidano spazi sottoutilizzati e immediatamente fruibili, impegnandosi in caso di selezione ad avviare un processo di co-progettazione con le organizzazioni giovanili. Per ogni spazio selezionato, ARTI pubblica un avviso rivolto alle organizzazioni giovanili del terzo settore per presentare progetti preliminari per la rivitalizzazione dello spazio. I progetti vengono selezionati da una commissione esterna tenendo in considerazione le caratteristiche del soggetto proponente, quindi le competenze del gruppo di lavoro e il radicamento della realtà nel territorio in cui è localizzato lo spazio; le caratteristiche e la qualità del progetto presentato in termini di coerenza dell'intervento con il contesto territoriale, capacità del progetto di generare impatti positivi sul territorio e sulle comunità di riferimento, e innovatività della proposta; e la sostenibilità economica del progetto. Selezionata l'organizzazione giovanile, si avvia un processo di co-progettazione che vede coinvolta l'organizzazione giovanile stessa, Regione Puglia, ARTI e l'Ente pubblico titolare dello spazio per elaborare congiuntamente il progetto di dettaglio a partire dalla proposta progettuale. A conclusione dei tavoli di co-progettazione – in media 2-3 a seconda della complessità del progetto – viene stilato un accordo di collaborazione tra Regione Puglia, ARTI, Ente titolare e organizzazione giovanile, oltre ad un contratto di comodato d'uso gratuito della durata di 24 mesi (prorogabile per ulteriori 24 mesi) tra Ente titolare e organizzazione giovanile. ARTI riconosce ed eroga direttamente all'organizzazione giovanile un contributo di 40.000 euro da utilizzare nei primi 18 mesi di attività. Negli ultimi 6 mesi del progetto all'organizzazione è richiesto di sostenere le attività con risorse proprie per fare una prima valutazione di sostenibilità.

Oltre a controllo, erogazione dei finanziamenti, e tutoraggio lungo tutto il processo di co-progettazione e avvio delle attività, ARTI Puglia affianca un sistema di monitoraggio e valutazione complementare alla più tradizionale rendicontazione economico-finanziaria dei progetti, che mira a far emergere il valore sociale, culturale e pubblico che le organizzazioni giovanili attraverso gli spazi stanno generando nei rispettivi contesti territoriali. Il sistema di monitoraggio e valutazione si basa su 4 dimensioni definite rispetto a 14 indicatori qualitativi (tabella I).

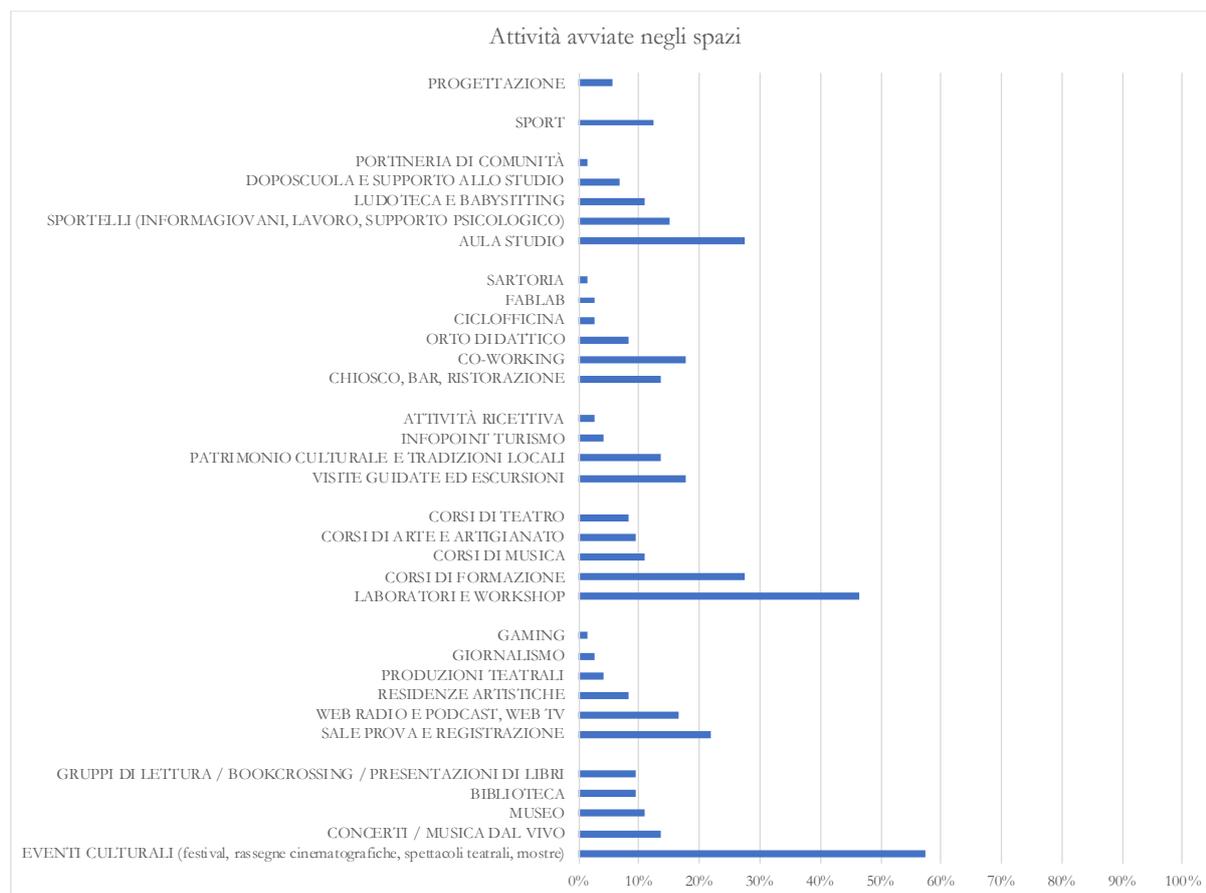
Tabella I | Griglia monitoraggio e valutazione.

Dimensione	Indicatori
Dimensione culturale	1.1 Competenze acquisite dal gruppo di lavoro 1.2 Miglioramento organizzativo dell'Organizzazione giovanile 1.3 Livello di coinvolgimento delle risorse del territorio
Dimensione sociale	2.1 Apertura dello spazio al pubblico 2.2 Ampiezza della rete partenariale 2.3 Vitalità dello spazio 2.4 Grado di inclusività dello spazio 2.5 Varietà degli strumenti di informazione e comunicazione utilizzati
Rapporto con le pubbliche amministrazioni	3.1 Collaborazioni attivate con altri soggetti pubblici 3.2 Livello di dialogo con l'Ente titolare nella gestione dello spazio 3.3 Grado di collaborazione con l'Ente titolare per la realizzazione di nuovi servizi/iniziativa sul territorio
Dimensione economica	4.1 Diversificazione delle fonti di entrata 4.2 Attività continuative che danno sostenibilità economica e riconoscibilità allo spazio 4.3 Soglia di accessibilità economica alle attività e allo spazio

4 | I Luoghi Comuni, spazi innesco di processi

A maggio 2023 gli spazi in catalogo sono 127, di cui 73 con progetti attivati, 26 in fase di avviamento e i restanti in fase di assegnazione. Quasi la totalità degli spazi è di proprietà comunale. Luoghi Comuni, attraverso l'avviso rivolto agli Enti pubblici, ha fatto quindi emergere un importante patrimonio pubblico sottoutilizzato di tipologia varia: vi sono ex Laboratori Urbani; beni culturali come palazzi storici, ville, conventi e chiese; luoghi della cultura come teatri, cinema, biblioteche; centri polifunzionali, edifici scolastici e fabbricati industriali. Gli spazi sono distribuiti in tutte le sei province, con una maggiore concentrazione nella città metropolitana di Bari e le province di Foggia e Lecce. In particolare, il 71% degli spazi si trova in comuni di piccole dimensioni (da 5.000 a 50.000 abitanti), il 17% in piccoli paesi con meno di 5.000 abitanti, il 10% in città di medio-piccole dimensioni (da 50.000 a 100.000 abitanti) e solo il 2% in città con più di 100.000 abitanti. Gli spazi di Luoghi Comuni contribuiscono infatti a fornire una dotazione di servizi che i piccoli Comuni altrimenti difficilmente riuscirebbero ad avere. Dalle candidature e dai tavoli di co-progettazione sia gli Enti comunali che le organizzazioni giovanili hanno rilevato la necessità di invertire il flusso in uscita dei giovani dai territori comunali e pertanto investire sul capitale umano nei piccoli comuni e nelle zone più periferiche. In queste aree si assiste in alcuni casi a una vera e propria scomparsa di una fascia demografica che non riesce tuttavia ad emergere dai dati Istat in quanto moltissimi giovani, che si spostano per studio o per lavoro, per diversi anni, finché non trovano una situazione di stabilità, tendono a mantenere la residenza nei propri comuni di provenienza. In questo scenario, Luoghi Comuni guarda alla popolazione giovanile non come mera fruitrice di servizi ma come attore-attivatrice di nuovi processi che sappiano indirizzare le politiche verso la creazione di contesti territoriali in grado di offrire delle opportunità e degli stimoli a coloro che desiderano restare o fare rientro. Il recupero e l'attivazione degli spazi non rappresenta infatti una finalità di per sé, ma un innesco di processi. Da un'analisi delle attività avviate (grafico 1) emerge una vocazione ibrida e dinamica che esprime una risposta ampia ai bisogni della collettività, anziché configurarsi come luoghi di ritrovo unicamente giovanili.

Grafico 1 | Attività avviate negli spazi.



In questo senso, nel quadro di una politica giovanile si sta avviando la costruzione di presidi territoriali in connessione con diverse fasce della popolazione, dai bambini agli anziani ai soggetti fragili, coinvolgendo

diverse realtà territoriali alla scala comunale e sovracomunale. Nelle reti attivate si intercettano principalmente le scuole, le associazioni culturali e altri enti del terzo settore, ma è significativo notare anche l'avvio di ulteriori collaborazioni con le istituzioni pubbliche. Ne è un esempio l'iniziativa regionale "Galattica - Rete Giovani Puglia" che si rivolge ai Comuni per la realizzazione di un programma di attività e servizi territoriali per i giovani attraverso la messa a disposizione di uno spazio come sede dello sportello Galattica e la costruzione di un partenariato pubblico-privato. Nell'ambito di Galattica oltre il 30% delle domande pervenute dai Comuni ha candidato uno spazio di Luoghi Comuni. Le organizzazioni giovanili stanno quindi svolgendo un'azione catalizzatrice delle diverse opportunità e risorse presenti sui territori mettendo in rete diverse realtà nella costruzione di percorsi condivisi, avviando al contempo un'azione assemblaggio tra diversi settori e livelli di policy. Allo stesso tempo, lo staff ARTI stimola le organizzazioni giovanili che non si attivano autonomamente a intercettare linee di finanziamento, programmi e creare relazioni con altre misure regionali.

Nel consolidare gli spazi come punti di riferimento sia per le comunità locali sia su scala regionale, le organizzazioni evidenziano come problematica comune la variabile tempo e le difficoltà di dialogo con gli Enti titolari. In diversi casi, infatti, nonostante una visione di scala regionale e una cabina di regia che ha accompagnato i processi, i Comuni con le relative agende politiche faticano a riconoscere il valore e le opportunità generate dalle organizzazioni giovanili negli spazi e quindi a far dialogare gli spazi di Luoghi Comuni in modo integrato con le politiche già in essere. A queste difficoltà, si aggiungono l'esigenza di rafforzare ulteriormente le competenze dei singoli e dei gruppi di lavoro che gestiscono gli spazi, e si segnala la necessità di sviluppare prospettive di sostenibilità economica che possano favorire l'investimento in risorse umane. Queste esigenze hanno portato all'avvio a gennaio 2023 di un percorso di accompagnamento e networking curato da Lo Stato Dei Luoghi, prima rete nazionale di spazi rigenerati a base culturale, con il fine di alimentare scambi tra i diversi spazi parte di Luoghi Comuni, trarre ispirazione da esperienze più mature a livello nazionale e incentivare un riconoscimento anche alla scala sovraregionale.

5 | Riflessioni conclusive

Quanto emerge da questo primo quadro è la diffusione di presidi territoriali che richiedono un importante cambiamento nella costruzione delle politiche, che non passa solamente dall'adozione di strumenti nuovi come quello della co-progettazione, ma da un cambiamento che è innanzitutto culturale, di approccio. Si richiede un cambio di prospettiva nel rapporto tra pubblico e privato sociale che esca dalla logica dell'esternalizzazione dei servizi e guardi alle organizzazioni dal basso come attori che partecipano ai processi di costruzione collettiva dei territori, riconoscendone quindi la valenza pubblica. Attraverso le attività e i servizi proposti, la creazione di alleanze con diversi soggetti territoriali, la partecipazione a diverse linee di finanziamento e a bandi afferenti a settori di policy diversi, le organizzazioni giovanili stanno di fatto ridefinendo i confini della politica giovanile in cui sono inseriti, creando attraverso le pratiche potenziali intersezioni con le politiche sociali e di welfare, le politiche per il turismo, le politiche culturali e di rigenerazione urbana. Quanto si evidenzia è l'innescio di processi che richiedono politiche più integrate e connesse, in grado di combinare non solo diversi settori di policy tradizionalmente separati ma anche molteplici attori e diverse scale, da quella comunale a quella regionale. Il cambiamento necessario è quindi un passaggio da una logica di progetto, basata sulla breve temporalità dell'assegnazione dei fondi e del meccanismo dei bandi, a una logica di processo, basata sulla costruzione di un legame di fiducia, costante dialogo e responsabilità condivisa tra pubblica amministrazione e organizzazioni del terzo settore. Questo passaggio implica un ripensamento dell'azione pubblica in ottica abilitante e di accompagnamento, in grado cioè di guardare a tali infrastrutture sociali come leve a supporto della pianificazione stessa per generare trasformazioni territoriali maggiormente integrate e calate nei contesti.

Riferimenti bibliografici

- Baraldi S. B., & Salone C. (2022), "Building on decay: Urban regeneration and social entrepreneurship in Italy through culture and the arts", in *European Planning Studies*, 1–20.
- Barbera F., & Parisi T. (2019), *Innovatori sociali: La sindrome di Prometeo nell'Italia che cambia*, Il mulino.
- Bifulco L. (2018), "Urban Welfare and Social Innovation in Italy", in *Social Work & Society*, 16(2).
- Briata P. (2019), *Multiculturalismo senza panico: Parole, territori, politiche nella città delle differenze*, FrancoAngeli.
- Bricocoli M., Marani B., & Sabatinelli S. (2022), "The Spaces of Social Services as Social Infrastructure: Insights From a Policy-Innovation Project in Milan", in *Urban Planning*, 7(4), 381–397.
- Cottino P. (2009), *Competenze possibili: Sfera pubblica e potenziali sociali nella città*, Jaca Book.

- De Leonardis O. (1998), *In un diverso welfare: Sogni e incubi*, Feltrinelli.
- Fregolent L., & Nel-lo O. (a cura di, 2021), *Social Movements and Public Policies in Southern European Cities*, Springer International Publishing.
- Latham A., & Layton J. (2019), “Social infrastructure and the public life of cities: Studying urban sociality and public spaces”, in *Geography Compass*, 13(7), e12444.
- Martinelli F. (2012), “Social Innovation or Social Exclusion? Innovating Social Services in the Context of a Retrenching Welfare State”, in Franz H.-W., Hochgerner J., & Howaldt J. (a cura di), *Challenge Social Innovation*, Springer Berlin Heidelberg, pp. 169–180.
- Moulaert F., Mehmood A., MacCallum D., & Leubolt B. (a cura di, 2017), *Social innovation as a trigger for transformations: The role of research*, Publications Office.
- Nel-lo O. (2016), *La Città in movimento: Crisi sociale e risposta dei cittadini*, Edicampus Edizioni.
- Nel-lo O., Blanco I., & Gomà R. (a cura di, 2022), *El apoyo mutuo en tiempos de crisis la solidaridad ciudadana durante la pandemia Covid-19*, CLACSO.
- Orioli V., & Massari M. (2023), *Praticare l'urbanistica: Traiettorie tra innovazione sociale e pianificazione*, FrancoAngeli.
- Ostanel E. (2017), *Spazi fuori dal comune: Rigenerare, includere, innovare*, Franco Angeli.
- Ostanel E. (2021), “Public support to social innovation. The need of a planning perspective”, in *TERRITORIO*, 99, 56–60.
- Venturi P., & Zandonai F. (2019), *Dove: La dimensione di luogo che ricomponde impresa e società*, EGEA.
- Zamagni S., & Venturi P. (2017), “Da Spazi a Luoghi”, *AICCON Short Paper*, 13.

Riconoscimenti

Un ringraziamento particolare a tutto lo staff di Luoghi Comuni per la condivisione dei dati e la disponibilità al confronto costante tramite conversazioni informali, interviste e periodi di osservazione.

L'informalità come struttura d'azione nel progetto dei paesaggi dell'abusivismo

Maria Simioli

Università degli studi di Napoli Federico II
DiARC, Dipartimento di Architettura
maria.simioli@unina.it

Abstract

Le sfide emergenti della contemporaneità, in particolare in relazione ai modi e alle forme dell'abitare, orientano le trasformazioni sul patrimonio esistente verso modelli insediativi più sostenibili e inclusivi. In particolare, gli insediamenti abusivi sono stati da sempre considerati come esito degli effetti controversi della crescita urbana, in cui si verifica il sostanziale disaccoppiamento tra espansione e sviluppo. Si tratta di un territorio banalmente urbanizzato, con un sistema infrastrutturale inadeguato, prevalentemente monofunzionale, privo di standard, servizi e attrezzature pubbliche e con una diffusa carenza di spazi aperti, pubblici e privati, dove però è ancora possibile cogliere valori latenti e un desiderio di "welfare positivo". In questi contesti prolifera l'ampio ventaglio di usi informali non autorizzati, esito di un bisogno inespresso e inascoltato, che riconoscono ed esprimono la disfunzionalità delle norme, delle procedure e degli strumenti convenzionali di pianificazione; sono piccole iniziative spontanee, che promuovono nuovi usi, spesso temporanei, sopperendo alla mancanza di attrezzature e servizi pertinenti di base. Il campo di riflessione si orienta in modo specifico sul Mezzogiorno d'Italia, in particolare l'isola di Ischia in Campania, in cui il fenomeno dell'abusivismo ha assunto una dimensione quantitativa prevalente e caratteri di elevata pervasività territoriale, determinando situazioni di particolare urgenza, legate a temi ambientali, al rischio, e alla crisi dei modelli di welfare. Il paper indaga il ruolo dell'informale come lente interpretativa del fenomeno per il riconoscimento di valori potenziali e latenti, al fine di delineare un approccio progettuale "meridiano" attraverso la definizione di telai infrastrutturali.

Parole chiave: local development, urban practices, fragile territories

1 | Introduzione

Le regioni del Mezzogiorno d'Italia ed in particolare la Campania, dal secondo dopoguerra in poi, hanno subito un'intesa e repentina modificazione degli assetti territoriali, per esito delle costruzioni ed utilizzazioni del suolo avvenute in assenza o in contrasto rispetto agli strumenti di pianificazione urbanistica vigente e di tutela paesistico-ambientale, con il depauperamento delle risorse ambientali ed ecologiche, l'aumento della vulnerabilità dei territori in relazione alle condizioni di rischio naturale ed antropico e una conseguente perdita dei valori identitari e paesaggistici. La produzione edilizia illegale può essere considerata un fenomeno strutturale dell'espansione urbana in Italia (Chioldelli, Coppola, 2020), un indice di sviluppo nella costruzione del territorio (Bellicini, 1990) e una caratteristica endemica delle città del Mediterraneo (Bellicini, 1997). Un modello di espansione che rivela un'evidente contraddizione: da un lato, gli effetti collaterali della modernità, con forme di urbanizzazione incontrollate, la totale assenza di un sistema infrastrutturale e di regolazione della valorizzazione fondiaria, incapace di produrre insediamenti virtuosi e sostenibili, un processo continuo di estrazione di valori e risorse territoriali; dall'altro lato, i processi di autocostruzione e autopromozione come azioni di appropriazione, che ci consegnano in filigrana la produzione di un modello alternativo dell'abitare, in cui l'informale può rappresentare un valore latente in quanto modo di produzione di paesaggio. A partire da queste considerazioni, è questa la tesi che si intende perseguire, i paesaggi dell'abusivismo, dunque, possono essere interpretati come spazi in transizione, luoghi che raramente irrigidiscono le proprie forme, strutturalmente instabili, incerti e dunque dinamici e disponibili alla trasformazione (Merothera, 2010), rappresentano *spazi della possibilità* definendone il ruolo potenziale in quanto spazi di protagonismo diffuso, nel progetto del territorio contemporaneo. Una lettura più aderente alle specificità locali, un approccio istituzionale capace di andare oltre la considerazione del singolo manufatto edilizio, e uno sguardo progettuale sistemico e multidimensionale, rappresentano gli elementi A partire da queste considerazioni, il contributo che raccoglie gli esiti di una ricerca condotta nell'ambito del Dottorato di Ricerca in Architettura dell'Università Federico II di Napoli, dal titolo "L'informale nei paesaggi dell'abusivismo. Valori latenti e trasformazioni nel Mezzogiorno d'Italia", che mira a delineare un approccio metodologico allo studio e al progetto dei paesaggi dell'abusivismo. Non sono mancati infatti

studi sull'abusivismo, ma credibili linee operative tecniche e istituzionali che abbiano saputo andare oltre un approccio puntuale, fatto di minuti e isolati interventi di riqualificazione orientati al ripristino delle condizioni di legalità, e di quadri progettuali che non hanno saputo porre le condizioni per un ripensamento complessivo di sviluppo integrato dei territori. Si fa riferimento in questo caso ad un approccio informale, che consente di promuovere modelli più contestuali, flessibili e adattivi, attraverso un linguaggio radicato nei luoghi, nei materiali e nei modi di vita degli abitanti (Ward, 1996).



Figura 1 | Casamicciola Terme, Isola d'Ischia, Napoli. Fonte: foto dell'autrice, 2023.

2 | Una nuova razionalità del progetto

Il fenomeno dell'informalità urbana è al centro di un ampio dibattito internazionale che oggi prova a riconoscere l'informalità come valore di un nuovo paradigma della città contemporanea (Roy, Alsayad, 2003) e base per la costruzione di una nuova epistemologia della pianificazione (Roy, 2005).

In particolare, ci si interroga su come la pianificazione possa attingere dall'informalità, determinare contestualmente uno stato di eccezione dall'ordine formale e come questo stato di eccezione possa essere strategicamente ri-utilizzato dai pianificatori per mitigare alcune delle vulnerabilità della città.

Lo sfondo teorico di queste nuove forme di pianificazione informale, basate su usi flessibili, temporanei, low cost, sono gli approcci come il *Temporary Urbanism*, il *Tactical Urbanism* (Lydon et al., 2011), o il *DIY urbanism*, che restituiscono la geografia delle infinite declinazioni progettuali delle pratiche bottom-up, orientamenti che mostrano un'evoluzione significativa dell'esperienza disciplinare, tesi ad abbandonare i modelli imposti dalla cultura urbanistica moderna.

Assistiamo a un cambio di paradigma verso processi di trasformazione più accessibili e adattivi, e al contempo strettamente correlati alla fattibilità economica degli attori privati, oltre che alle caratteristiche peculiari dei luoghi. Questo approccio, oltre ad essere più sostenibile, garantisce la dovuta apertura verso uno sviluppo incrementale, organico e dal basso, contrario ai principi dell'urbanistica moderna che hanno guidato lo sviluppo urbano per tutto il ventesimo secolo.

L'informalità, dunque, come “struttura d'azione” (Laguerre, 1994) in quanto campo valoriale in relazione alle molteplici possibilità che l'indeterminatezza delle sue configurazioni spaziali consente, viene qui assunta anche come strumento per l'azione, capace di consentire relazioni armoniose e di adattarsi alla contraddizione.

Si propone di seguito dunque un modello di *telaio infrastrutturale* (Fig. 2), come dispositivo di progetto per i

territori dell'abusivismo, capace di definire alcuni elementi chiave imprescindibili: a) definizione di un luogo; b) individuazione degli attori: gruppi di stakeholder locali, privati e pubblici, artefici e beneficiari della trasformazione; c) riconoscimento di un'intenzionalità esplicita o implicita, che si traduca nella definizione di un'istanza collettiva.

In seguito alla definizione di questi elementi di progetto, è possibile delineare un set di regole minime da rispettare.

1. Regole minime che incentivano e facilitano l'interazione socio-spaziale tra gli agenti della trasformazione e riguardano principalmente quattro questioni:

- Scelta e disposizione spaziale dei lotti. Vengono identificate alcune aree predisposte all'edificazione privata, uso collettivo, agricolo e spazi bianchi. Sul perimetro del lotto si colloca l'infrastruttura a cui si collegheranno sistemi spontanei di vie di accesso. Le parti invece da cedere ad uso di verde pubblico sarà direttamente posto in continuità con il sistema di verde pubblico dei bordi. Ogni sviluppo abitativo è circondato da una zona di bordo per la realizzazione di strade, canali d'acqua, verde pubblico e agricoltura urbana.

- Usi consentiti. Le aree di bordo si configurano come spazi pubblici tra le abitazioni che possano essere adibite a: parchi urbani, aree playground, parcheggi, orti sociali, piazze, boschi, radure, etc. Nell'intersezione tra questi bordi, si individuano nodi urbani come catalizzatori di servizi e urbanità, attraverso l'innesto di attrezzature pubbliche e collettive.

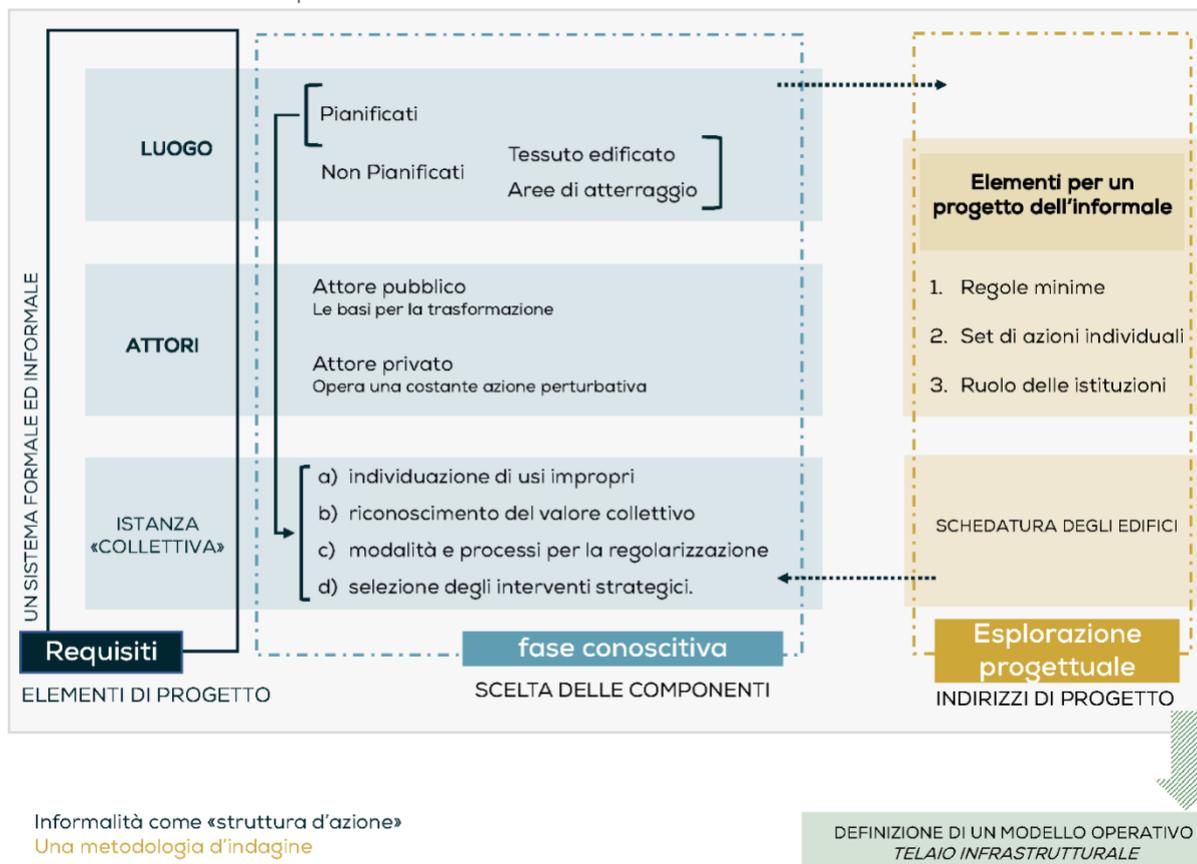
- Rapporti di superficie. I lotti edificabili dovranno rispettare alcuni parametri quanti e qualitativi: il 60% della superficie sarà permeabile; il 25% destinato all'edificazione e il 15% impermeabilizzato. Della volumetria realizzabile il 40% sarà interamente realizzato, definendo un nucleo minimo, mentre il 60% sarà lasciato all'autocostruzione. Il fronte arretrato dell'edificio consentirà la realizzazione di spazi per la sosta, nella disponibilità della comunità per usi temporanei. I lotti saranno recintati attraverso un sistema di siepi, arbusti e piccole scarpate, realizzando fronti naturali e saranno impiegati per almeno il 50% della realizzazione materiali riciclati, con tecniche e strutture locali. Nel caso studio di Ischia, attraverso la disamina dei documenti integrativi allegati alle istanze di condono, sarà possibile delineare alcuni elementi architettonici propri del carattere informale del luogo, per orientare il processo di ricostruzione privata.

- Principi di sostenibilità. In prima istanza perseguire il soddisfacimento del fabbisogno energetico individuale (per singolo manufatto) attraverso la produzione di energia da fonti rinnovabili. L'idea è di realizzare una comunità energetica, capace di autosostenersi e di provvedere al fabbisogno energetico anche degli spazi pubblici. Inoltre, il riutilizzo di acqua pulita e materia organica o il riutilizzo di materiali riciclati o proveniente dallo stock di materia potenziale a seguito di demolizione.

2. Set di azioni individuali. La trasformazione è guidata dalla domanda emergente e ogni azione contribuisce ad un processo più complesso di modificazione e adattamento dello spazio. La trasformazione avviene in maniera incrementale nel tempo, passo dopo passo, in un processo di adattamento e aggiustamento reciproco dove gli utenti non appaiono solo alla fine del processo ma agiscono sin dall'inizio e si configurano come utenti nel tempo attraverso la definizione di un masterplan dinamico. In tale prospettiva per gli spazi pubblici permeabili si prevede un'azione di *preverdissement*. Questa idea introduce una nuova forma di progetto a lungo termine che, anziché produrre una definizione spaziale rigida, propone una strategia di "infiltrazione a geometria variabile" (Russo, 2017).

3. Istituzioni pubbliche. Il ruolo delle istituzioni è quello di essere un attore abilitante e non attore attivo, caratterizzato da un approccio di tipo gestionale del processo e non deterministico del progetto. Il comune elabora uno scenario e accoglie le iniziative degli sviluppatori. L'attore pubblico provvede dunque alla realizzazione delle urbanizzazioni primarie, come atto fondativo per la possibilità di insediamento, oltre la realizzazione di percorsi pedonali, ciclabili e viali alberati, che consentano la strutturazione di un sistema di mobilità sostenibile. In questo modo vengono riconsiderate le relazioni tra gli attori.

Definizione di un modello operativo



Informalità come «struttura d'azione»
Una metodologia d'indagine

Figura 2 | Definizione di un modello operativo. Metodologia d'indagine. Fonte: elaborazione dell'autrice.

3 | Esplorazioni progettuali: il caso studio di Ischia

Il fenomeno dell'abusivismo, pervasivo su tutto il territorio ischitano, risulta centrale nelle riflessioni condotte in occasione della redazione del Piano di Ricostruzione dell'isola d'Ischia¹, in virtù dell'articolo 25 della L.130/2018, secondo cui i contributi finanziari a sostegno dei cittadini colpiti dal sisma saranno erogati solo in caso di legittimità dell'opera. L'occasione istituzionale rappresenta dunque una fertile opportunità per sperimentare le considerazioni definite precedentemente, rendendo operativo il modello di *telaiο infrastrutturale*, delineato. L'ambito di intervento abbraccia il territorio dei tre comuni interessati dal sisma, suddivisa in due sub-aree: zona 1, maggiormente colpita dal sisma, con decompressione insediativa e priorità di messa in sicurezza del territorio e zona 2, buffer zone, dove saranno previste le unità immobiliari oggetto di delocalizzazione. In particolare, lo studio ha riguardato la località Fango del comune di Lacco Ameno, come area campione in cui definire una metodologia di studio e di intervento: studio puntuale delle pratiche di condono, individuazione delle caratteristiche architettoniche dei manufatti abusivi, morfologia e i principi insediativi dell'insediamento, utili ad orientare il progetto di rigenerazione.

- Analisi dei progetti e della documentazione integrativa delle richieste di permesso di costruire in sanatoria per (fig.3):
 - Stato di avanzamento delle pratiche. Dal campione di pratiche analizzate si rileva che su 8 immobili solo uno risulta legittimo a seguito di parere favorevole all'istanza di condono; 1 immobile risulta illegittimo a seguito del diniego alla domanda di sanatoria, e 6 immobili risultano in attesa di parere.

¹ Le riflessioni condotte nel caso di studio si inseriscono nell'ambito della convenzione stipulata dal Dipartimento di Architettura di Napoli della Federico II con la Regione Campania per gli studi a supporto del Piano di Ricostruzione dell'isola d'Ischia (PdRi), che interessa i territori dei Comuni di Casamicciola Terme, Forio e Lacco Ameno colpiti dal sisma del 21 agosto 2017. Responsabile scientifico Prof. Michelangelo Russo.

- Identificazione degli edifici regolari, irregolari e parzialmente regolari. Degli immobili analizzati più della metà sono stati realizzati in difformità al progetto originario con regolare permesso di costruire, e solo quattro realizzati senza rilascio della vecchia licenza edilizia. Le difformità constano in sopraelevazioni e ampliamenti consistenti della volumetria solo in piccola parte.
- Selezione degli interventi da attuare. demolizione con delocalizzazione, demolizione parziale delle sopraelevazioni abusive con recupero e ricostruzione in sito, demolizione totale. Si prevede la demolizione senza ricostruzione, in sito o in una opportuna area di atterraggio per le volumetrie non residenziali (ristorante e affitta camere) e per quelle non oggetto di istanza di condono.
- Identificazione dei caratteri informali del fenomeno abusivo attraverso la definizione di principi insediativi, elementi architettonici e relazioni con il paesaggio.
- Definizione degli elementi del telaio infrastrutturale per la delocalizzazione nell'area di atterraggio e le aree soggette a demolizione.



Figura 3 | Dall'alto: stato di avanzamento delle pratiche; identificazione degli edifici irregolari; selezione degli interventi da attuare.
Fonte: elaborazione dell'autrice.

In seguito all'identificazione degli interventi da attuare è possibile applicare il modello metodologico e progettuale precedentemente definito, che nel caso dell'isola d'Ischia si traduce:

- scelta e disposizione spaziale dei lotti. Utilizzo delle aree post demolizione per l'individuazione degli spazi in cui innestare gli usi consentiti. Si potrà pertanto costruire (laddove necessario) sull'impronta degli edifici demoliti o nelle aree già pavimentate.

Recinti: le recinzioni saranno realizzate con tecniche tradizionali, muretti bassi o sistemi naturali siepi, arbusti, piccole scarpate, che impediranno l'accesso ma garantiranno una continuità percettiva tra le abitazioni.

Distanze: in linea con la tradizione locale, gli edifici in posizione centrale nel lotto con vialetti privati per l'accesso, garantiranno un arretramento dal filo stradale con la possibilità di ampliamenti della sezione stradale per la realizzazione di servizi pubblici.

Viabilità principale: realizzazione di strade carrabili di progetto per consentire l'accesso alle abitazioni o di raccordo nelle aree di atterraggio con adeguamento delle sezioni stradali esistenti con la definizione di sezione variabili per la definizione di slarghi da adibire a usi misti nelle aree della demolizione, e la sistemazione dei tracciati interpoderali per la realizzazione di percorsi ciclo pedonali.

Aree a parcheggio: Si tratta di aree, pubbliche o di uso pubblico, attrezzate allo scopo di eliminare la sosta dei veicoli lungo le strade, negli slarghi delle sezioni stradali.

- Usi consentiti. Le uniche funzioni ammissibili sono di carattere pubblico e collettivo, senza ulteriore incremento di carico insediativo. Si prevede dunque l'innesto di dotazioni territoriali come spazi destinati a parchi pubblici, o ad attività locali che caratterizzano fortemente la natura e l'economia dei luoghi; spazi destinati ad attrezzature pubbliche, parcheggi pubblici, orti sociali, spazi di relazione come orti sociali, aree playground, piazze o aree bianche per usi temporanei; fasce naturali, come boschi, radure, etc. ed infine il consolidamento di usi e funzioni in aree di prossimità a spazi collettivi, funzioni pubbliche o aree agricole e naturali già esistenti.

- Rapporti di superficie. I lotti vuoti o derivanti dalla demolizione dovranno salvaguardare le aree permeabili esistenti secondo un principio di consumo di suolo zero. Si potrà pertanto costruire (laddove necessario) sull'impronta degli edifici demoliti o nelle aree già pavimentate. Nei singoli lotti si prevede il rispetto degli indici precedentemente definiti.

- Principi di sostenibilità. Materiali e elementi architettonici: saranno impiegati per il 50% della realizzazione materiali riciclati, con tecniche e strutture contestuali: archi, volte, logge, portici, scale a vista, intonaco bianco.

4 | Conclusioni

La delimitazione di un dispositivo capace di accogliere le "perturbazioni" e di «creare condizioni e procurare possibilità» e che consente «interventi iniziali volti a creare le condizioni per un uso non pianificato della sfera pubblica, che sono punti di partenza per un processo continuo ed aperto» (Sendra, Sennet, 2022) e orientare la trasformazione, definisce il modello di *telaio infrastrutturale* qui proposto. La sua natura labile scaturisce dalla necessità di avviare un processo di lettura aderente alle specificità locali orientato al riconoscimento delle differenze che implica l'impossibilità di definire modelli e regole predeterminate. Il modello di *telaio infrastrutturale* proposto si fonda infatti sull'osservanza di principi (incrementale, flessibile, adattivo, debole, circolare, interattivo, elastico) e "regole minime" che definiscono un modello di progetto "meridiano" (Cassano, 1996) capace di leggere, cogliere e introiettare le specificità locali e dall'altra sulla definizione di un processo metodologico strutturato secondo l'analisi e il riconoscimento di cosa sia possibile apprendere dall'abusivismo e come possa essere declinato in termini progettuali.

Riferimenti bibliografici

- Bellicini L. (1997), "Mediterraneo, Mediterranei: semiperiferia e centralità". In *Urbanistica*, 108.
- Bellicini L. (1990), "La costruzione del territorio meridionale". In *Meridiana*, n.10, pp. 11-44.
- Cassano F. (1996). Il pensiero meridiano. Bari-Roma: Laterza.
- Chiodelli F., Coppola A. (2020), "Abusivismo e condono edilizio". In Ombuen S. (a cura di) *Rapporto dal Territorio 2019*, Roma: INU Edizioni, pp. 327-335.
- De Nicola A. (2022), "L'emergere del "welfare informale" tra possibilità e contraddizioni". In Gissara M., Percoco M., Rosmini E. (a cura di) *Città immaginate. Riuso e nuove forme dell'abitare*. Manifestolibri: Roma, pp. 65-76.
- Laguerre M. S. (1994), *The informal city*. New York: Palgrave Macmillan.
- Garcia A., Lydon M. (2015), *Tactical Urbanism, Short-term action for long term change*, Island Press, Washington.

- Magnier A., Morandi M. (2011), *Paesaggi in mutamento. L'approccio paesaggistico alla trasformazione della città europea*. Milano: Franco Angeli.
- Mehrotra R. (2010), Foreword. In Hernandez F., Kellett P., Allen L. K. (a cura di). *Rethinking the informal city: critical perspectives from Latin America*. New York, Oxford: Berghahn books.
- Russo M. (2017), "Cambiare il progetto urbanistico contemporaneo". In *Eco Web Town* (15).
- Secchi B. (2005), *La città de Ventunesimo secolo*. Bari: Editori Laterza.
- Sendra P., Sennet R. (2022), *Progettare il disordine*. Idee per la città del XXI secolo. Roma: Treccani.
- Ward C. (1996), *Anarchia come organizzazione*. Eleuthera.

Bicycle Infrascapes.

La mobilità ciclabile come occasione di rigenerazione urbana e progetto dello spazio pubblico

Emanuele Sommariva
Università degli Studi di Genova
Dipartimento Architettura e Design
emanuele.sommariva@unige.it

Nicola Valentino Canessa
Università degli Studi di Genova
Dipartimento Architettura e Design
nicolavalentino.canessa@unige.it

Abstract

I temi della *città pedonale* e della *mobilità attiva* sono sempre più al centro delle agende urbane europee, come paradigmi della sostenibilità e dei modi alternativi di spostamento, puntando su una rinnovata domanda di spazio pubblico, sull'inclusione sociale e sulla riduzione dell'inquinamento. Parallelamente, la modellizzazione dell'accessibilità al trasporto pubblico locale (TPL) sta ricevendo una crescente attenzione in relazione ai temi dell'innovazione digitale, ai sistemi di multi-modalità e all'attivazione di processi di rigenerazione urbana. In quest'ottica, la realizzazione di nuove infrastrutture, che hanno come obiettivo primario la mobilità delle persone, fa emergere un concetto di spazio pubblico dinamico, in grado anche di innovare la fruizione dei tracciati consolidati (*space of cycling*), quali elementi ordinatori e qualificanti di nuovi paesaggi urbani (*place of cycling*). È ciò che si sta realizzando in molte realtà tra cui Amsterdam, Copenhagen, Barcellona, Amburgo, Oslo (*Global Bicycle Cities index*) dove l'incremento progressivo di mezzi di trasporto alternativi all'auto ha determinato la trasformazione delle reti infrastrutturali ciclo-pedonali urbane e regionali. Il paper raccoglie i risultati della ricerca condotta dal GICLab dell'Università di Genova dal titolo: "*Bicycle Infrascapes: bicycle mobility towards responsive public cities*" volta a costruire un quadro di progetti ed esperienze internazionali di ridisegno dello spazio pubblico, a partire dalle riflessioni teoriche del *Bicycle Urbanism*, ed avente come caso studio specifico il riassetto della mobilità urbana definito dal PUMS della Città Metropolitana di Genova.

Parole chiave: post-car city, mobilità attiva, eco-infrastrutture, bicycle urbanism, spazio pubblico

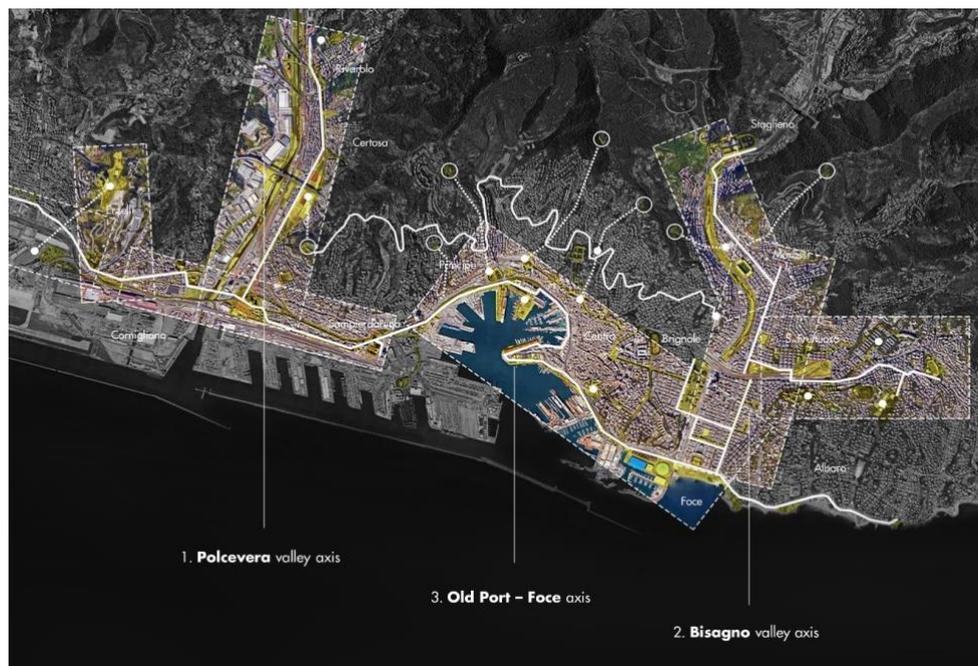


Figura 1 | Bicycle Infrascapes: Genova. I tre transetti di studio e le principali direttrici di mobilità. Grafica: E. Sommariva, 2022.

1 | Post-Car Cities: il diritto alla mobilità nell'era della transizione ecologica

È indubbio che la cultura dell'*Hyperautomobility* (Freund, Martin 2009) abbia caratterizzato lo sviluppo della società Occidentale e non solo, dal dopoguerra ad oggi. Essa ha determinato impatti notevoli in relazione a tutti gli aspetti della vita quotidiana, a partire dall'organizzazione socio-spaziale delle nostre città agli spostamenti quotidiani, dalla coesione territoriale alla qualità dell'abitare, fino ai temi della salute pubblica, alle forme di organizzazione territoriale e al rapporto con l'ambiente e il clima. (Urry 2004; Jensen 2009; Adger *et al.* 2009; Newman, Kenworthy 2015; Pucci, Vecchio 2019; Dorato 2020)

Ciò nonostante, la retorica della “necessità dell'auto” quale mezzo di trasporto primario per un individuo, ha continuato a rinnovarsi negli anni attraverso la percezione di una vita moderna più veloce e complessa, che necessita di maggiore autonomia e controllo sullo spazio e sul tempo. (Dennis, Urry 2009). Se il paradigma di uno spazio urbano basato sulla mobilità carrabile, la cui matrice spaziale persiste per la presenza di una massiccia infrastrutturazione del territorio, oggi è soprattutto in relazione agli effetti del cambiamento climatico e agli innumerevoli costi ambientali che molti Paesi, tra cui L'Italia, stanno pagando per cui si è giunti ad interrogarsi sulla sostenibilità di questo modello. (Keim, Cerny 2021; Pietta *et al.* 2022).

Stiamo davvero arrivando al “picco di utilizzo” (Godwin 2012; Focas, Christidis 2017) dell'auto in molte città del mondo? Mentre si dibatte su un quadro di riferimento comunitario sulla necessità di rafforzare politiche e programmi urbani volti a favorire la transizione ecologica, come evidenziato nel *Patto dei Sindaci per il Clima e l'Energia* (2008) o nell'*Accordo di Parigi* (2015), un dato significativo è rappresentato dalla quantità di auto in circolazione in Europa, tornata ai livelli dei primi anni '90. (Fountas *et al.* 2020)

Forse solo dopo tre anni di restrizioni dovute alla pandemia Covid-19, che ci hanno fatto esplorare forme di distanziamento, mobilità digitale e *smart working*, ed ora di fronte ad una nuova instabilità economica dovuta all'innalzamento dei costi energetici e dell'inflazione per via del conflitto russo-ucraino, abbiamo capito che il successo del *Green Deal* Europeo dipende anche dalla capacità di ognuno a rendere più diversificato il sistema di mobilità a scala urbana e locale. Basti pensare che complessivamente il movimento delle persone e delle merci in Europa è a tutt'oggi responsabile dell'emissione di più del 30% della CO₂ prodotta nei 27 paesi membri (EEA 2022).

Pertanto, al fine di ridurre tali impatti rispetto alle previsioni di neutralità-climatica fissate al 2050¹, i temi della *città pedonale* e della *mobilità attiva* assumono un ruolo strategico ed ineludibile per la transizione verso il modello della *Post-Car City* (Tight *et al.* 2016; Pucci, 2021; Coppola *et al.* 2022) Un campo di ricerca che non deve configurarsi come settoriale e specialistico, ma correlato alla democratizzazione della mobilità, ad una maggiore autonomia e accessibilità alle attrezzature collettive, all'inclusione sociale e alla sostenibilità energetica (veicoli ibridi, elettrici, sistemi di ricarica, smart grids) alla transizione verso forme alternative di spostamento dell'ultimo miglio (monopattini, e-bikes, micro/smart-car) e al rafforzamento dei sistemi di *sharing* ed intermodalità con il trasporto pubblico locale (bus e bici, treno e bici).

In questo quadro, il tema della mobilità ciclabile assume un ruolo preponderante, i cui molteplici benefici derivanti dalla promozione ed implementazione di politiche a sostegno della diffusione e sviluppo di nuove infrastrutture dedicate, sono ormai consolidati e riconosciuti a livello internazionale. (Golub, Hoffmann 2016; Martens 2017; Pucci, Vecchio 2019; Kraus, Koch 2021). La notevole risonanza del valore che la realizzazione di reti ciclabili ha assunto in un quadro di area vasta, è messo in luce anche da dati oggettivi che derivano dalle azioni intraprese dall'*European Cyclists Federation* per il potenziamento dell'innovazione sociale e della *bikenomics*² a livello europeo (ECF, 2016) o ancora attraverso strumenti di supporto a policymakers come il software HEAT (OMS, 2014) o il *Bicycle Friendly Cities index* sviluppato dall'agenzia Copenhagenize Design, ovvero delle politiche urbane verso il 2030, tra cui gli obiettivi #3 *Ensure healthy lives and promote well-being* e #9 *Built resilient Infrastructures* dei Sustainable Development Goals (SDGs).

Tuttavia, resta da chiedersi come si possibile incentivare il passaggio alla bicicletta quale mezzo di trasporto primario in ambito urbano? La riscoperta della bici, non solo come simbolo della rivoluzione ecologica ma anche come mezzo di spostamento primario casa-lavoro, in questi ultimi anni è stata promossa soprattutto

¹ Rispetto al 1990, le emissioni CO₂ prodotte dal settore dei trasporti terrestri in Europa sono aumentate di 50 mil. ton nel 2020, con un incremento costante anche nel periodo post-pandemico (+7,7% tra il 2021-2023). Un dato in contro-tendenza rispetto a quello di altri settori, come l'industria energetica (-46%), manifattura, produzioni e costruzioni (-44%), abitazioni, imprese, PA (-29%), agricoltura (-11.4%) rifiuti (-3.3%). Nel lungo periodo solo 8 Paesi UE raggiungeranno un disaccoppiamento assoluto in linea con la strategia la neutralità climatica al 2050. Fonte: WEF (2022) Climate Change and GHG Emission in Europe.

² L'industria europea della bicicletta è attiva in 23 Stati ed è composta da 900 piccole e media imprese con punte di produzione in Germania (14.330 addetti), Italia (12.680), Portogallo (6590) e Polonia (6180). Un settore che commercializza circa 20 mil. di biciclette l'anno con un fatturato di 14 mrd. Euro. Nel 2020, le vendite di e-bikes e cargo-bikes hanno raggiunto i 3,4 mil con una crescita del 232% al 2030. Fonte: ECF (2016); CONEBI (2017)

nel Nord Europa attraverso una moltitudine d’iniziative di associazionismo o vere e proprie campagne di *cycling advocacy*. Esperienze come la *London Cycling Campaign*, la *Cycling Embassy of Denmark*, il movimento *Cities fit for cyclists*, la rete *CycleChic*—composta da un centinaio di blog internazionali ispirati dal progetto di Mikael Colville-Andersen (2018) e dalle riflessioni teoriche del *Bicycle Urbanism*³— rappresentano nella loro eterogeneità una rinnovata domanda di spazio pubblico ed infrastrutture per la mobilità a “misura d’uomo” a cui le pubbliche amministrazioni devono guardare. In quest’ottica, si muove la ricerca “Bicycle Infrascapes” condotta dal GICLab dell’Università di Genova⁴, volta a costruire un quadro di esperienze internazionali sulla progettazione a scala urbana e territoriale di nuove infrastrutture che hanno come obiettivo la mobilità attiva, nelle sue diverse accezioni semantiche e spaziali. Uno studio che esplora la morfologia dei sistemi di scambio, relazione e fa emergere un concetto di spazio pubblico dinamico, in grado di innovare la fruizione dei tracciati consolidati (*space of cycling*), quali elementi ordinatori e qualificanti di nuovi paesaggi urbani (*place of cycling*). È ciò che si sta realizzando in molte realtà tra cui Amsterdam, Copenhagen, Barcellona, Amburgo, Oslo (*Global Bicycle Cities index*) dove l’incremento di mezzi alternativi all’auto ha determinato la trasformazione delle reti infrastrutturali ciclo-pedonali urbane e regionali.

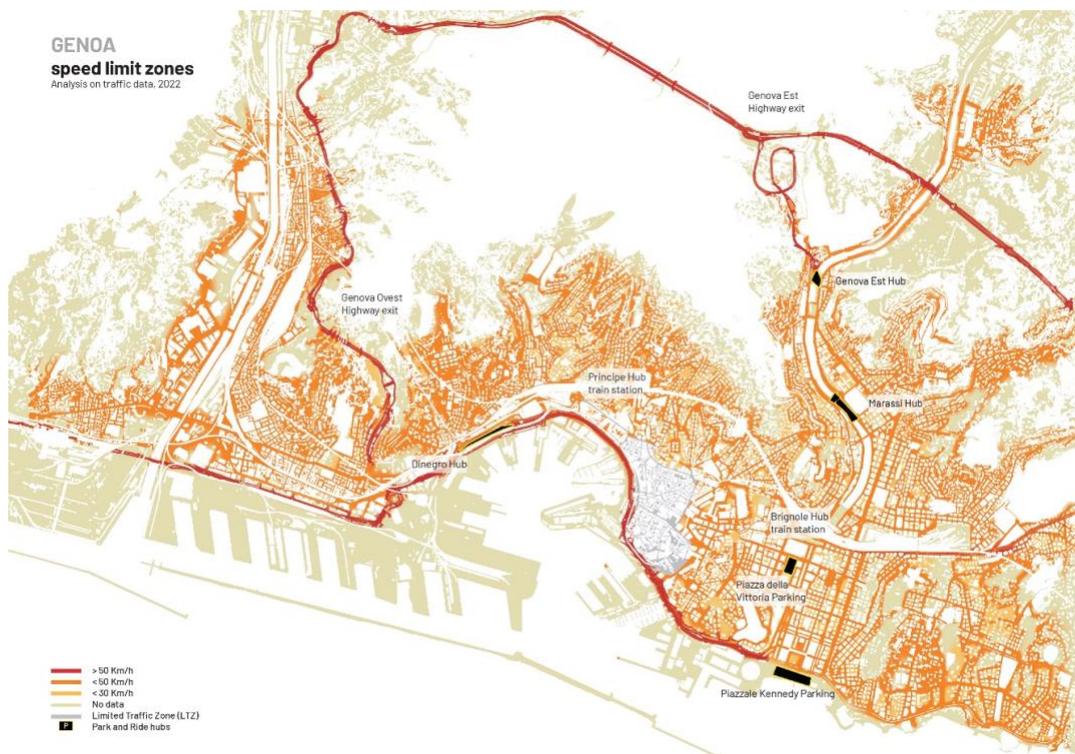


Figura 2 | Aree soggette a progressiva pedonalizzazione ed interscambio modale rispetto ai flussi di traffico esistenti. Dati: Comune di Genova, Direzione Mobilità. Grafica: E. Sommariva, L. Di Domenico, 2022.

2 | Fare spazio: il ruolo dei piani e dei progetti per la mobilità attiva

Verso la fine degli anni ‘90, molte città hanno iniziato a pedonalizzare le strade dei loro centri come primo passo per limitare l’uso delle auto, ma un tale approccio ha evidenziato nel tempo un’efficacia limitata se non associato a politiche di rafforzamento al trasporto pubblico locale (TPL) in relazione ai concetti di “multi-modalità” (Geurs *et al.* 2014; Kager & Harms, 2017).

³ La locuzione *Bicycle urbanism* è stata introdotta da F. Lorenz e S. Bufton nel contesto di una ricerca sulla mobilità ciclabile a Pechino e poi ripresa dall’agenzia *Copenhagenize*, per descrivere la progettazione di infrastrutture ciclabili orientate alla definizione di una mobilità urbana. Si veda: Lorenz F., Bufton S. (2012) ‘Beijing’s pedal-based livelihoods as a muse for bicycle urbanism’, in Zoll+, n. 19; Colville-Andersen M. (2018) *Copenhagenize: The Definitive Guide to Global Bicycle Urbanism*, Island Press: Washington

⁴ GICLab è un laboratorio di ricerca e progettazione urbanistica, promosso dal Dipartimento di Architettura e Design (UniGe-DAD) dell’Università di Genova. Diretto da Manuel Gausa, con Nicola Canessa, Emanuele Sommariva, Giorgia Tucci e Chiara Centanaro, si pone come obiettivo l’interpretazione operativa del territorio urbano contemporaneo, dello spazio architettonico e del paesaggio secondo un approccio dinamico e qualitativo a partire da una lettura dei diversi livelli e scale informazionali: spaziali, funzionali, sociali, tecnologici, ambientali e culturali.

Nel 2014 Amburgo è stata la prima città ad annunciare il divieto di circolazione totale alle auto per diverse strade e distretti di Eimsbüttel, Altona e Hafencity. Aree che secondo la campagna sociale *'Hamburg Kurs Fahrradstadt'* o progetti pilota come *'Ottensen macht Platz'* saranno completamente pedonalizzate o almeno rese zone 10Km/h, accessibili ai soli mezzi pubblici, a veicoli elettrici e alle biciclette. Il piano prevede il potenziamento di una rete di nuove infrastrutture verdi di collegamento a parchi e spazi aperti (circa il 40% della città) per premettere lo sviluppo di piste e servizi ciclabili capillari entro il 2034 (Aumann *et al.* 2023). Anche Oslo a partire dal 2015 ha seguito la stessa strategia. Con il *'Zero Vision Plan'* proposto dall'architetto danese Jan Gehl il centro è stato pedonalizzato, introducendo una serie di zone 30km/h ad anelli concentrici, adottando una tariffazione degli accessi nelle ore di punta nonché l'incentivazione all'uso di veicoli elettrici e biciclette. L'eliminazione di oltre 760 parcheggi a raso e la creazione di hub d'interscambio intermodali ha quindi permesso di "liberare spazio" per nuove reti ciclabili in sede propria e la contestuale sistemazione di parchi lineari, spazi mercato e altri servizi pubblici negli spazi liberati dalle auto. (Elvaas 2020)

Dal 2017 ad oggi Amsterdam e Utrecht con più di 550 km di reti ciclabili esistenti, stanno lavorando sul tema della *"mobility-on-demand"* mediante mappature *user-centered* per ottimizzare forme di intermodalità più rispondenti ai bisogni di diverse categorie d'utenza, determinando così aree di pedonalizzazione in settori differenti del centro. Ad Amsterdam, in particolare, l'implementazione delle reti ciclabili è studiata al fine di garantire sia una percorrenza veloce (*bicycle highways*) sia una più lenta a carattere ciclo-turistico o di servizio ai quartieri residenziali, unendo azioni di greening urbano e nuova sistemazione degli spazi stradali con servizi funzionali dedicati alla cultura della bicicletta. (Ton *et al.* 2017)

Il caso di Barcellona, invece rappresenta da diversi anni un laboratorio di studio permanente sull'innovazione sociale mediata attraverso le ICT e la transizione ecologica, integrando nuovi sistemi di mobilità attiva e riassetto dello spazio pubblico mediante il modello *'Superillas'*. L'agenzia Ecologica Urbana di Barcellona con il *Plan of Public Space and Mobility* (2030) propone una rilettura della spazialità del Plan Cerdà limitandone il traffico veicolare secondo una griglia di 3x3 isolati e pedonalizzando vie interne in nuove *ramblas* e *paseos*. Il piano migliorando l'accessibilità pedonale e riorganizzando la mobilità TPL (metro, bus e bici) integra quindi temi di progetto dello spazio urbano e rigenerazione diffusa di oltre 120 piazze, incroci e assi viari secondari, incoraggiando al contempo la riappropriazione degli spazi stradali mediante interventi sito-specifici mediati da azione di *co-design* e strumenti di urbanistica parametrica.

Non sorprende se la crescente attenzione teorica e progettuale dedicata ai temi della mobilità attiva si configuri anche come campo di applicazione per il design urbano (Pucher, Buehler 2012), offrendo spunti di riflessione circa il ruolo e la valenza di spazi, servizi e nuove architetture, prodotte da una rinnovata cultura della bicicletta, mediante la definizione di programmi funzionali ibridi (centri fablab, ciclo-officine, bike-hostels, bike-lifts). È ciò che si sta realizzando da tempo a Copenhagen, ove il potenziamento delle reti ciclo-pedonali sottintende a più ampi programmi di riqualificazione urbana che lavorano sulla qualità dello spazio pubblico. Un caso eclatante è rappresentato dal progetto per il *City Park Sønder Boulevard* di Stig Lennart Andersson (SLA Office) nel quartiere di Vesterbro. L'infrastruttura, da spazio di relazione e di vita quotidiana, diviene occasione di riassetto paesaggistico complessivo, come accade per il recupero della zona portuale di Nordhavn⁵. In questo caso il nuovo masterplan si fonda sul principio di prossimità (*Five-Minute-City*) tra le nuove polarità urbane, sviluppate sul sedime di aree portuali dismesse, e il centro di Copenhagen, mediante la *Super Cycle lane*, una vera e propria *highway ciclabile* con molteplici ambiti funzionali.

Il progetto diviene sintesi tra le istanze del design del prodotto e dell'arredo urbano, le strategie di marketing territoriale per il rinnovo dell'immagine urbana e la definizione di programmi funzionali adattabili nel tempo e in grado di dar voce alle necessità e ai modi d'uso degli spazi pubblici in una società sempre più globale. (Gehl *et al.* 2006; 2013) Così la declinazione dei diversi paesaggi culturali urbani, che rievocano luoghi altri e lontani, diventa il concetto che ispira il nuovo parco urbano *Superkilen* realizzato da Topotek + BIG Architects con gli artisti di Superflex per il quartiere di Nørrebro. L'eterogeneità delle soluzioni proposte dialoga con l'articolazione materica delle diverse superfici, dei colori e del ricco partito di simboli raccolti attraverso una campagna di coinvolgimento attivo dei cittadini. È una narrazione condivisa, costruita secondo tempi e usi dello spazio differenti, in grado al contempo di rispondere al bisogno di creare esperienze (*responsive public spaces*) espresso sempre più dalla società contemporanea. A Copenhagen, il progetto delle infrastrutture ciclabili accoglie dunque la sfida del ridisegno di nuovi suoli e nuove piazze che

⁵ Nel 2007 l'autorità di sistema portuale Copenhagen-Malmö ha affidato ad un equipè formata dagli studi Cobe Sleth Modernism, Polyform + Ramboll il masterplan per la riconversione dell'area di Nordhavn (200 ha) che nel 2025 dovrà dar alloggio a 50.000 nuovi residenti della regione metropolitana danese. Si veda: Justesen R. (2011) 'Nordhavnen – a city district at the water'

riqualificano lo spazio aperto, attribuendo ad esso identità e valore rappresentativo, ma anche una maggiore permeabilità ambientale e di condivisione dei servizi urbani tra gli edifici. (Bendiks, Degros 2013)
 Interventi a grande scala quali il *Cykelslangen* (*The Bicycle Snake*) a firma di Dissing+Weitling, o il Cirkelbroen Bridge dello studio Olafur Eliasson, al di là dei riconoscimenti internazionali ottenuti, acquisiscono un importante ruolo culturale di luoghi dello stare, favorendo l'inclusione e creando nuove logiche sequenziali in grado di annullare i confini tra spazi di natura differente. (Faroldi, Vettori 2017)
 Pertanto, il concetto d'infrastruttura non si esaurisce nella sua accezione più comune, riconducibile all'idea di mobilità, ma a quella di struttura relazionale in grado di stabilire legami tra sistemi, anche non necessariamente prossimi. È la qualità di queste relazioni e di quelle prodotte in un contesto più ampio, a determinare il valore complessivo dell'intera visione.

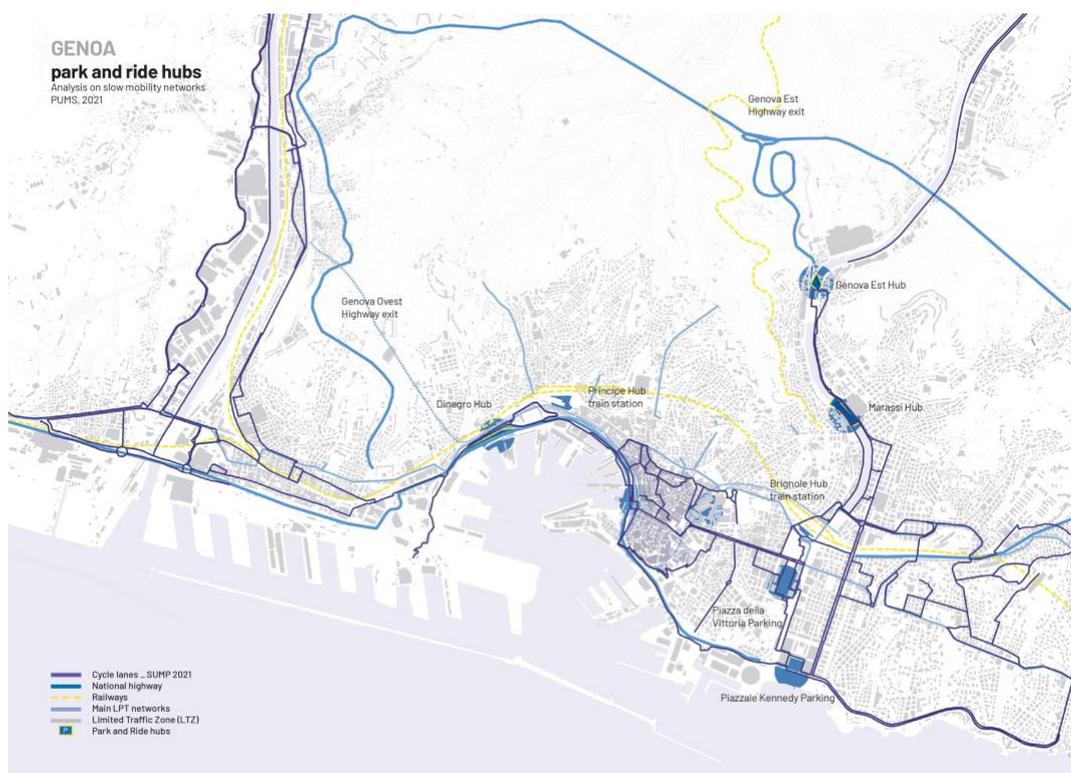


Figura 3 | Localizzazione dei principali nodi Park&Ride secondo modello TOD ed intermodalità ciclabile.
 Dati: Comune di Genova, Direzione Mobilità. Grafica: E. Sommariva, L. Di Domenico, 2022.

3 | PUMS Genova: la riscoperta dello spazio pubblico per una città diversamente ciclabile

Diversamente dalle esperienze di *traffic calming* dei paesi nord-Europei (Nieuwenhuijsen, Khreis 2016), in Italia fino dal dopoguerra ad oggi si persa l'occasione di ripensare lo spazio della strada e spesso gli esiti non sono stati altrettanto efficaci e strutturali. In Italia, la cultura della mobilità ciclistica come motore di attivismo e trasformazione urbana è cresciuta solo in tempi più recenti ed in maniera informale, attraverso pratiche promosse da attori locali capaci di influire sull'azione pubblica (Dorato, Massari 2019). Non è un caso, infatti, se nella classifica del *Global Bicycle Index 2022* la prima città italiana ad essere menzionata è Milano alla 65°posizione, seguita da Roma al 70°.

Se da un lato, è con Piani Urbani della Mobilità (2000) che si avvia la costruzione di un ragionamento integrato dei diversi sistemi di mobilità, la vera svolta si ha con l'introduzione dei PUMS (SUMP, Sustainable Mobility Urban Plan CE, 2009) e la loro adozione nei comuni con più di 100.000 abitanti quale condizione necessaria per la via al finanziamento per interventi d'infrastrutturazione e politiche di sostegno alla mobilità urbana. Uno strumento d'indirizzo strategico che, in Italia, ha trovato una sua compatezza nella linea di programmazione regionale e metropolitana solo recentemente, con l'introduzione della *Legge quadro per la Mobilità Ciclistica* (L. 211/2018) e dei *Biciplan* locali (art. 6/7) i versi strumenti di governo della transizione verso forme di mobilità attiva non più subordinate ai Piani del Traffico.

Ciò nonostante, il tema del progetto dei sistemi delle intermodalità, degli spazi di sosta e percorso, delle aree di confine e dei bordi, così come della riqualificazione delle trame urbane esistenti, offre potenzialità non ancora del tutto esplorate nei PUMS e che riportano al centro il dibattito sulla qualità dello spazio aperto

urbano. Se nella letteratura urbanistica più recente, tra le diverse teorizzazioni sulla dimensione spaziale del movimento —dalla *Car free City* (Crawford 2000) di un milione di abitanti, alla *Location policy ABC* della scuola olandese (Schwanen *et al.*, 2004) fino alla *Città dei brevi percorsi* (Brandt *et al.* 2017) di matrice tedesca— due sistemi di modellizzazione emergono come quelli più rispondenti al tema della mobilità attiva in relazione alla capacità di attrazione di un nodo (*catchment area*) e le proiezioni di trasformazione dello spazio urbano. Il *Transit Oriented Development* (TOD), codificato per la prima volta dall'urbanista Peter Calthorpe (1993) in risposta al fenomeno dello *sprawl* americano, prefigura per la *Next American Metropolis* un assetto urbano più compatto basato sulla riorganizzazione dei trasporti e dell'intermodalità pubblico-privata, a partire dal rinnovamento delle periferie e la transizione verso eco-quartieri dimensionati su spostamenti a scala urbana (tram, metro) e locale (a piedi, in bici).

Più recentemente il dibattito sulla *Città dei 15 minuti* (Ville du Quart d'Heur), introdotta da Carlos Moreno (2020) docente presso l'Università della Sorbona e consulente di Anne Hidalgo per la Ville de Paris, propone un ritorno all'attenzione verso la pianificazione sostenibile dello spazio urbano in funzione del tempo (*crono-urbanismo*), in cui gli spostamenti tra luoghi del lavoro, del commercio, dell'abitare, dello svago si racchiudono in una struttura spaziale policentrica minuta, raggiungibile a piedi o in bici in 15 minuti. Se l'idea di una '*città di prossimità*' non è nuova, pur nell'estrema varietà delle situazioni territoriali e dei sistemi di trasporto che ne sostanziano le relazioni del movimento, questi diversi studi offrono uno spunto di riflessione sui processi, gli attori e la nuova dimensione della governance per la mobilità ciclabile, per la quale si suggerisce la creazione di un'agenda strategica a carattere nazionale multi-scala e multi-disciplinare, anche in risposta alle importanti risorse allocate dal PNRR (Next Generation EU) per la Missioni M2C2 e M3 sulla "Transizione Energetica e Mobilità sostenibile" (Pucci 2021)

La ricerca individua, quindi, nel caso studio della Città Metropolitana di Genova uno scenario d'applicazione concreta che ibrida il modello TOD con i criteri qualitativi spaziali della *Città dei 15 minuti*, rispetto agli assi di forza indicati dal PUMS di Genova. L'intento è quello di definire criteri di classificazione delle progettualità sui nodi intermodali a servizio di una rete ciclabile competitiva per la mobilità urbana, da un lato, e valutare una carta delle trasformabilità di uno stock di aree in dismissione capace di articolare una riformulazione paesaggistica dello spazio stradale. L'aggiornamento del Quadro Strategico del PUMS di Genova (2022) e il nuovo Biciplan rappresentano i due documenti fulcro delle strategie e delle linee di azione, in un orizzonte temporale di medio-lungo periodo. In particolare, sulla scorta delle progettualità delle ciclabili "emergenziali" (18 km di percorso in sede promiscua) decise nelle prime fasi della pandemia Covid-19, sono state avviate due iniziative a scala metropolitana per consolidare la rete: (1) la realizzazione di piste ciclabili in sede propria su tratti principali degli assi di forza: Corso Italia, Val Bisagno, Val Polcevera (sponda destra), Sampierdarena; (2) la progettazione, in collaborazione con UNIGE, di piste ciclabili universitarie a servizio degli studenti, che colleghino i poli dell'Ateneo genovese alle stazioni ferroviarie e ai principali nodi d'interscambio.

Progetti confluiti nell'insieme d'interventi finanziabili con le risorse del PNRR relative all'obiettivo 4.1 "Rafforzamento mobilità ciclistica" per l'estensione di percorsi ciclabili nelle aree del Waterfront genovese e per la Ciclabile dei Forti (ad uso ciclo-turistico e mountain bike). In particolare è stato approfondito lo studio di riassetto del transetto della bassa Val Bisagno compreso tra i quartieri Staglieno e della Foce, di cui si elencano i principali obiettivi strategici e gli interventi strutturanti:

Riassetto dello spazio pubblico

- Ampliamento della zona pedonale alle attuali strade secondarie, affiancate da una corsia per il passaggio delle auto con limite a 10 km/h e zone di sosta breve;
- Restringimento di strade secondarie e o principali a una o due corsie con limite a 30 km/h.

Nuove infrastrutture ed intermodalità

- Studio di fattibilità per l'implementazione di un sistema filo-tramviario a servizio della Bassa Val Bisagno compreso tra Staglieno (Uscita Ge-Est) la stazione ferroviaria di Genova Brignole, e il Quartiere della Foce in collegamento con la Fiera del Mare e il nuovo waterfront urbano;
- Realizzazione di parcheggi multi-piano ad alta capacità valorizzando il patrimonio delle rimesse AMT Genova in dismissione (Rimesse Staglieno, Gavette, Ruspoli) per concentrare i grandi flussi di traffico privato ai soli assi carrabili e garantendo la pedonalizzazione di parte della Foce;
- Integrazione multi-modale TPL, metro Genova, autolinee e ciclabilità: riprogettazione del trasporto pubblico e localizzazione di strutture destinate agli hub intermodali minori: ciclo-stazioni, parcheggi interrati, sistemi di interscambio bus navetta+bici, interscambio ferrovia+bici.

Viabilità ciclabile

- Realizzazioni di piste ciclabili in sede propria e che percorrano le linee di forza del trasporto pubblico ed intersechino i parcheggi di interscambio;
- Realizzazione di ciclo-stazioni e colonnine di ricerca e-bikes per la sosta lunga in corrispondenza dei parcheggi di interscambio e degli hub intermodali minori.

Il focus sulla città di Genova, pur con i limiti dovuti ad un'infrastrutturazione recente di reti ciclabili dedicate anche per via della sua morfologia urbana, mostra elementi dinamici di scalabilità e replicabilità di modelli mutuati da ambiti internazionali, opportunamente riadattati. Una metodologia comparativa che combina gli indici TOD con alla dimensione strategica del PUMS, unendo criteri localizzativi utili a determinare il peso relativo di ogni nodo all'interno della rete (ad es. flusso di passeggeri, n. di mezzi pubblici in transito, n. di direttrici servite, cadenzamento medio, etc.) e del comparto urbano che vi gravita intorno, definendo quegli elementi di opportunità socio-spaziale ed economica necessari a strutturare la rigenerazione puntuale di spazi sprecati o in disuso della città, destinati fino ad ore al transito e al parcheggio.



Figura 4 | Schema di riassetto urbanistico per l'intermodalità ciclabile e TPL Asse Bisagno: Staglieno-Foce. Dati: Comune di Genova, Direzione Mobilità. Grafica: E. Sommariva, L. Di Domenico, 2022.

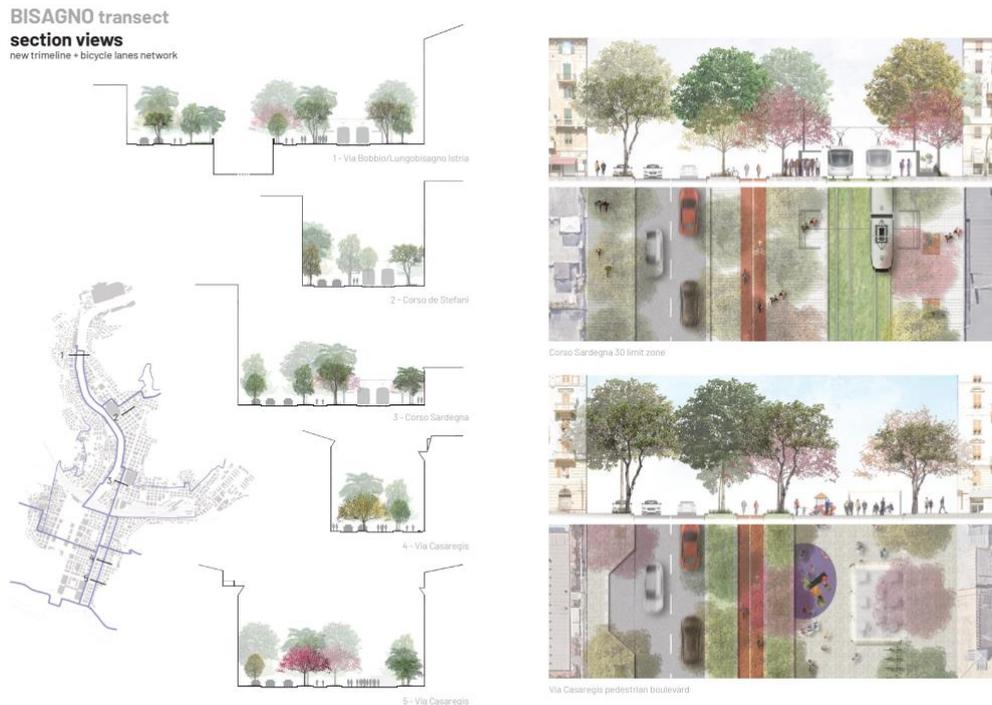


Figura 5 | Nuovo parco lineare, pista ciclabile e tramvia su via Casaregis e Corso Sardegna, Asse Bisagno: Staglieno-Foce. Dati: Comune di Genova, Urban Lab. Grafica: E. Sommariva, L. Di Domenico, 2022.

Attribuzioni

Il paper raccoglie i primi esiti degli studi condotti, congiuntamente dai due autori, all'interno della ricerca finanziata "Bicycle Infrascapes: bicycle mobility towards responsive public cities" (UniGe-PRA 2022). Responsabilità scientifica: Emanuele Sommariva (UniGe-DAD). In particolare, la redazione del paragrafo 1. "Post-Car Cities: il diritto alla mobilità nell'era della transizione ecologica" è di Emanuele Sommariva; il paragrafo 2 "Fare spazio: il ruolo dei piani e dei progetti per la mobilità attiva" è a cura di Nicola Valentino Canessa; il paragrafo 3 "PUMS Genova: la riscoperta dello spazio pubblico per una città diversamente ciclabile" è redatto congiuntamente dagli autori.

Riferimenti bibliografici

- Adger N., Dessai S., Goulden M., Naess L. et al. (2009). Are There Social Limits to Adaptation to Climate Change?, in *Climate Change*, n.93, pp. 335-354.
- Aumann S., Kinigadner J., Duran-Rodas D., Büttner B. (2023) Driving Towards Car-Independent Neighborhoods in Europe: A Typology and Systematic Literature Review, in *Urban Planning*, vol.8(3), pp.1-10.
- Brandt M., Butzin A., Gärtner S., Meyer K., Hennings G., Siebert S. et al. (2017) *Produktion zurück ins Quartier? Neue Arbeitsorte in einer gemischten Stadt in Nordrhein Westfalen*. Dortmund: Institute Stadt Raum Konzept.
- Bendiks S., Degros A. (2013) *Cycle Infrastructure*, nai010 Publishers: Rotterdam.
- Calthorpe P. (1993) *The next American metropolis: Ecology, community, and the American dream*, Princeton Architectural Press: New York.
- Crawford J. (2000) *Car-free Cities*, International Books: Utrecht.
- Cervero R., Ferrell C., Murphy S. (2002) "Transit-oriented development and joint development in the US", in *TCRP Digest*, vol. 52. Disponibile su: https://onlinepubs.trb.org/onlinepubs/tcrp/tcrp_rrd_52.pdf
- Ciuffi V. (2011) 'Il parco dei parchi /The park of parks', in *Abitare*, n.516, ottobre 2011.
- Colville-Andersen M. (2018) *Copenhagenize: The Definitive Guide to Global Bicycle Urbanism*, Island Press: Washington.
- CONEBI (2017) *The European Bicycle Industry & Market Profile*. Technical Report: Bruxelles. Disponibile su Confederation of the European Bicycle Industry <http://www.conebi.eu/facts-and-figures/>
- Coppola P.L., Pucci P.; Pirlo G. (2022) *Urban@IT 8° rapporto sulle Città. Mobilità & Città: la Post-Car city*. Il Mulino: Bologna.

- Dennis K., Urry J. (2009) *After the Car*, John Wiley & Sons: Hoboken
- Dorato E. (2020) *Preventive Urbanism. The Role of Health in Designing Active Cities*. Quodlibet: Macerata
- Dorato E., Massari M. (2019) 'Dal ciclo-attivismo alle politiche per la mobilità attiva: la via italiana allo sviluppo della ciclabilità mobili', atti della XXI Conferenza SIU 'Confini, movimenti, luoghi', Firenze, 6/8 giugno 2018, in Planum: Roma-Milano
- ECF (2016) *The EU Cycling Economy. Arguments for an integrated cycling policy*, European Cyclists' Federation, Brussels: CIE. Disponibile su Federazione Europea per i Ciclisti (ECF) <https://ecf.com/what-we-do/cycling-economy>
- EEA (2019) *The First and Last Mile: the Key to Sustainable Urban Transport*. Transport and Environment Report: Luxembourg; Disponibile su: <https://www.eea.europa.eu/publications/the-first-and-last-mile>
- EEA (2022) 'Greenhouse gas emissions from transport in Europe' European Environment Information and Observation Network. Eionet Press: Luxemburg. Disponibile su: <https://www.eea.europa.eu/ims/greenhouse-gas-emissions-from-transport>
- Elvaas T. (2020) 'How Oslo Reached Vision Zero' in *Vision Zero Cities. International Journal of Traffic Safety Innovation*, n. 5. Disponibile su: <https://medium.com/vision-zero-cities-journal/how-oslo-reached-vision-zero-b952aed44697>
- Faroldi E., Vettori M. P. (2017) 'Infrastrutture e rigenerazione urbana. Il Cycling City Project di Copenhagen', in *Urbanistica Informazioni*, vol. 271, pp. 649-654.
- Focas C., Christidis P. (2017) 'Peak Car in Europe?', in Uलगin F., Li K., Boltze M. (eds) *Transportation Research Procedia for World Conference on Transport Research*, vol 25, pp. 531-550.
- Fountas G., Sun Y., Akizu-Gardoki O., Pomponi F. (2020) 'How Do People Move Around? National Data on Transport Modal Shares for 131 Countries', in *World*, 1(1), pp. 34-43.
- Freund P., Martin G. (2009) 'The Social and Material Culture of Hyperautomobility', in *Science Technology Society*, vol. 29, Sage Journals
- Gehl J., Gemzoe L., Kirknæs Søndergaard B. (2006) *New city life: Arkitektens Forlag*, Danish Architectural Press: Copenhagen.
- Gehl J., Svarre B. (2013) *How to study public life*, Island press: Washington.
- Geurs K., La Paix, Van Weperen S. (2014) 'A multi-modal network approach to model public transport accessibility impacts of bicycle-train integration', in *European Transport Research Review*, vol. 8(25), pp. 1-15
- Golub A., Hoffmann M.L. (2016) *Bicycle Justice and Urban Transformation: Biking for all?*, Earthscan Routledge: London - New York
- Goodwin P. (2012) 'Peak Travel, Peak Car and the Future of Mobility: Evidence, Unresolved Issues, and Policy Implications, and a Research Agenda', International Transport Forum, OECD Press, Paris. Disponibile su: <https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/dp201213.pdf>
- Jensen O.B. (2009) 'Flows of meaning, cultures of movements. Urban mobility as meaningful everyday life practice', in *Mobilities*, Vol. 4 (1), pp. 139-158. Routledge: London
- Justesen R. (2011) 'Nordhavnen – a city district at the water', in *PortusPlus*, vol.1/2011, RETE Association
- Kager R., Harms L. (2017) *Synergies from Improved Bicycle-Transit Integration*, OECD/ITF: Paris
- Keim M., Cerny P. (2021) *European Mobility Atlas 2021. Facts and Figures about Transport and Mobility in Europe*, Heinrich-Böll-Stiftung: Brussels. Disponibile su: <https://eu.boell.org/en/European-Mobility-Atlas>
- Kraus S., Koch N. (2021) 'Provisional covid-19 infrastructure induces large, rapid increases in cycling', in *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 118 (15).
- Lorenz F., Bufton S. (2012) 'Beijing's pedal-based livelihoods a muse for bicycle urbanism', in *Zoll+*, n. 19
- Martens K. (2017) *Transport Justice: Designing Fair Transportation Systems*, Routledge: New York - London.
- Moreno C. (2020) *Droit de cité: De la "ville-monde" à la "ville du quart d'heure"*. Editions Observatoire: Paris
- Moreno, C., Allam, Z., Chabaud, D., Gall, C., and Pratlong, F. (2021). "Introducing the "15-Minute City": Sustainability, Resilience and Place Identity in Future Post-Pandemic Cities", *Smart Cities*, 4 (1): 93-111.
- Newman P., Kenworthy J. (2015) *The end of automobile dependence. How cities are moving beyond car-based planning*. Island Press: Washington, DC .
- Nieuwenhuijsen M., Khreis H. (2016) 'Car free cities: Pathway to healthy urban living', in *Environment International*, vol. 94, pp. 251-262.
- OMS (2014) *Health Economic Assessment Tools (HEAT) for walking and for cycling*. Methodology and user guide. Economic assessment of transport infrastructure and policies, WHO Regional Office for Europe: Copenhagen. Disponibile su World Health Organization. Regional Office for Europe: <https://www.euro.who.int/en/publications>

- Pietta A, Bagliani M., Crescini E. (2022) 'L'Italia si adatta? La definizione delle politiche di adattamento al cambiamento climatico alla scala regionale', in *Rivista Geografica Italiana*, vol. 129(2) pp. 71-91.
- Pucci P. (2021) 'Per un cambiamento di paradigma : politiche e strumenti per una post car mobility', in *Territorio*, n. 99(4), pp. 13-16. Franco Angeli: Milano
- Pucci P., Vecchio G. (2019) 'Mobilità e inclusione sociale. Pianificare per vite sempre più mobili', atti della XXI Conferenza SIU 'Confini, movimenti, luoghi', Firenze, 6/8 giugno 2018, in Planum: Roma-Milano
- Pucher J., Buehler R. (2012), *City Cycling*, MIT Press: Cambridge
- Schwanen T., Dijst M., Dieleman, F. (2004) 'Policies for urban form and their impact on travel: the Netherlands experience', in *Urban Studies*, vol. 41(3), pp. 579-603. Sage Journals.
- Tight M., Rajé F., Timms P. (2016) 'Car-free urban areas: a radical solution to the last mile problem or a step too far?', in *Built Environment*, vol. 42(4), pp. 603-616.
- Ton D., Cats O., Duives D., Hoogendoorn S. (2017) 'How do people cycle in Amsterdam? Estimating cyclists' route choice determinants with GPS data from an urban area', in *Transportation Research Record*, n. 2662(1), pp.75-82.
- Urry J. (2004) 'The 'System of Automobility'', in *Theory, Culture & Society*, vol. 21(4), pp. 25-39, Sage Journals.
- WEF (2022) 'The European Union has cut greenhouse gas emissions in every sector - except one'. Disponibile su: <https://centres.weforum.org/centre-nature-and-climate/home>

1. Innovazione, tecnologie e modelli di configurazione spaziale

A CURA DI MARCO RANZATO E CHIARA GARAU

2. Metodi e strumenti innovativi nei processi di governo del territorio

A CURA DI MICHELE ZAZZI E MICHELE CAMPAGNA

3. Patrimonio materiale e immateriale, strategie per la conservazione e strumenti per la comunicazione

A CURA DI MARIA VALERIA MININNI E CORRADO ZOPPI

4. Patrimonio ambientale e transizione ecologica nei progetti di territorio

A CURA DI GRAZIA BRUNETTA, ALESSANDRA CASU, ELISA CONTICELLI E SABRINA LAI

5. Paesaggio e patrimonio culturale tra conservazione e valorizzazione

A CURA DI ANNA MARIA COLAVITTI E FILIPPO SCHILLECI

6. Governance urbana e territoriale, coesione e cooperazione

A CURA DI GIUSEPPE DE LUCA E GIANCARLO COTELLA

7. Partecipazione, inclusione e gestione dei conflitti nei processi di governo del territorio

A CURA DI CARLA TEDESCO E ELENA MARCHIGIANI

8. Servizi, dotazioni territoriali, welfare e cambiamenti sociodemografici

A CURA DI MASSIMO BRICOCOLI E MICHÈLE PEZZAGNO

9. Strumenti per il governo del valore dei suoli, per un progetto equo e non-estrattivo

A CURA DI ENRICO FORMATO E FEDERICA VINGELLI

10. I processi di pianificazione urbanistica e territoriale nella gestione delle crisi energetiche e alimentari

A CURA DI ROBERTO GERUNDO E GINEVRA BALLETTTO

11. Il progetto territoriale nelle aree fragili, di confine e di margine

A CURA DI MAURIZIO TIRA E DANIELA POLI

Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti
ISBN 978-88-99237-62-2
Volume pubblicato digitalmente nel mese di maggio 2024
Pubblicazione disponibile su www.planum.net |
Planum Publisher | Roma-Milano

