

01

Tavola rotonda Politiche per le periferie per la crescita del Paese

Politiche per le periferie per la crescita del Paese

Giovanni Laino*

Abstract

La crisi sanitaria ha acuito e messo più in evidenza che in Italia ci sono territori abitati da popolazioni in condizioni di grave fragilità sociale, che, come in altri paesi, stanno già dando segnali di grave disagio e radicale sfiducia verso le proposte e le condotte dei partiti democratici.

Da decenni in realtà, nelle periferie interne ed esterne alla città consolidata, sono in corso politiche. Almeno dalla stagione dei contratti di quartiere sino al PON Metro, insieme a diverse altre politiche riferite al mondo della formazione o della lotta alla povertà educativa, in molti di questi territori non c'è il deserto ma ci sono attori che operano, politiche attraverso cui si realizzano investimenti. Nonostante questo, pur valorizzando buone pratiche e una gran mole di lavoro fatto da soggetti interni alle istituzioni, da organizzazione del terzo settore e/o della cittadinanza attiva, il grado di efficacia è ancora insoddisfacente.

La XII Giornata Internazionale di Studi INU, su "Benessere e/o salute? 90 anni di studi, politiche, piani" può essere quindi un'utile occasione per mettere a confronto studiosi che hanno pubblicato recentemente studi che trattano la questione per trarne riflessioni ben maturate e indicazioni di policy, da condividere e discutere con esperti delle istituzioni che si occupano del disegno delle politiche dei prossimi anni.

Di cosa parliamo

Come abbiamo scritto nel rapporto Urban@it anche il termine periferie è soggetto ad una inevitabile pluralizzazione¹. D'altra parte un approccio necessariamente sapienziale e responsabile ci può trovare concordi nella constatazione che in Italia in almeno una ventina di importanti città, ci sono complessivamente

almeno cento, centocinquanta quartieri, ove i caratteri della periferia sono più evidenti e ove è obiettivamente più concentrata la popolazione con maggiori difficoltà. Rioni ove gli investimenti pubblici sono ancora troppo limitati o, non di rado, le risorse non sono ben utilizzate, per una obiettiva carenza di buon governo delle stesse. In diversi casi infatti incide sulla grave carenza di buone opportunità e dell'esigibilità dei ridotti l'interazione di attori locali che hanno approcci e modi di intervento limitati, contrapproducenti, spesso non coordinati o in conflitto. Si può ben sostenere che in diversi casi, i gravi radicati problemi della popolazione locale (profili di povertà, presenza diffusa di attività informali o illecite, isolamento, disoccupazione, basso livello di scolarizzazione, significativa presenza di famiglie con componenti detenuti, tc.) sono cronicizzati dal cattivo funzionamento delle istituzioni (Comune, Scuola, ASL ma anche terzo settore polverizzato, poco competente).

Le politiche urbane fra opportunità e rischi di inefficacia

Dopo i primi mesi di grave crisi dovuta alla pandemia, mentre i vertici apicali dell'Unione Europea hanno predisposto opportunità di finanziamento e linee guida (Green xxxxxxxxxxxx) la Presidenza del Consiglio e alcuni Ministri hanno avviato diverse iniziative per individuare e condividere strategie di azione, quadri progettuali, elenchi di progetti. Per cabine di regia, panel di consulenti, seminari di stati generali, sono stati invitati esperti di rango, per accreditamento accademico e/o mediatico, cui il Governo ha chiesto: ci dite cosa dobbiamo fare? Altri attori rilevanti che cercano di farsi ascoltare nella scena nazionale (Forum DD, ASVIS, Urban@it, La Voce.it, ed Altri), hanno elaborato documenti, libri, offrendo analisi e proposte. Anche per la elaborazione di documenti programmatici, dalla

scala nazionale a quella regionale e comunale quindi da marzo 2020 sono state scritte e offerte analisi e ipotesi di lavoro.

Gli urbanisti recentemente hanno pubblicato una serie di libri con cui hanno presentato gli esiti di indagini, analisi e proposte per questi territori².

Perché alcuni interventi nelle periferie sono obiettivamente urgenti

Dal punto di vista generale, nazionale, evidentemente le principali priorità, più condivisibili, entro una agenda animata da un orientamento sostanzialmente progressista, sono riferibili a questioni ampie: la migliore efficacia delle istituzioni e dei diversi livelli di governo, l'effettiva esigibilità dei diritti di base, l'aumento della produttività e degli occupati, un ripensamento delle politiche territoriali per una reale svolta ecologicamente orientata, il trattamento efficace del rischio idrogeologico, la cura della finanzia pubblica con una efficace lotta all'evasione e all'elusione, un quadro di politiche di contrasto alla crisi demografica e all'abbandono delle aree interne, un rinnovato impegno per ridurre il divario di opportunità e dotazioni fra varie aree del Paese, una significativa svolta nelle politiche migratorie capaci di armonizzare percorsi di integrazione e prevenzione ed efficace vigilanza delle condizioni di clandestinità, una diversa declinazione del senso delle pene con un effettivo cambiamento delle condizioni carcerarie.

Nelle conclusioni del quinto rapporto Urban@it, dedicato alle politiche per le periferie, abbiamo sostenuto che, in generale il Paese, le sue élites e l'insieme della popolazione devono esplicitare alcune scelte:

1. quale e quanta ineguaglianza possiamo ritenere ammissibile?
2. Quali e quante condotte informali e illegali il sistema paese deve e può tollerare?
3. Cosa dobbiamo intendere per sicurezza sociale e quali livelli effettivi di servizi lo Stato – certo in regime di sussidiarietà – deve seriamente assicurare, in ogni parte del paese?
4. A che punto siamo sull'effettiva garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni?

Considerando la questione dei contenuti di auspicate politiche per le persone che vivono nei quartieri ove è maggiormente concentrato il disagio sociale, vanno ribaditi due assunti: il primo del sociologo Robert Castel: *“anche se va riconosciuta un'importanza decisiva ai processi di organizzazione socio-spaziale, la questione sociale continua ad avere il proprio epicentro nelle mutate condizioni di riproduzione sociale e nel declino delle forme di socialità proprie della società salariale”*.

La seconda è stata esplicitata da un urbanista certamente non considerato radicale, quando in un importante libro collettivo sulle periferie, pubblicato nel 1990, ha scritto: *“le condizioni preliminari alla riqualificazione delle periferie sono l'elevazione delle dotazioni sociali e dei livelli di accessibilità, lo sviluppo della multifunzionalità e dell'integrazione a scala locale del sistema della residenza con quello della produzione”* (Clementi A., 1990, 32).

Chi lavora all'Università e si occupa di territorio, spazio e dinamiche sociali, senza un forte rapporto diretto con gli ambiti dell'ideazione, attuazione e verifica delle politiche è come il medico che fa ricerca senza alcuna pratica clinica. Per questo docenti di una quindicina di sedi Universitarie nel 2014 hanno costituito con la Società Italiana degli Urbanisti il Centro nazionale di studi per le politiche urbane, che ha goduto del competente e appassionato coordinamento del Direttore Walter Vitali e del presidente Valentino Castellani.

Proviamo a immaginare percorsi, realizzare studi e fare proposte agli attori implicati nel governo del territorio, con varie iniziative, documentate nel sito www.urbanit.it.

La più duratura è quella di raccogliere decine di studiosi per pubblicare brevi paper e soprattutto un rapporto annuale.

Il quinto, pubblicato come gli altri da Il Mulino a gennaio 2020, dal titolo *“Politiche urbane per le periferie”*, tratta appunto del tema dopo che alcuni di noi avevano già cooperato per la relazione finale dell'apposita Commissione Parlamentare d'Inchiesta.

Nei quattordici capitoli il libro inquadra la questione asserendo che si tratta innanzitutto di discutere ad un livello generale alcune questioni quadro per il Paese: 1) cosa intendiamo oggi per periferia; 2) cosa vogliamo produrre nei cantieri collettivi che animiamo da anni in merito alla qualità della democrazia, della sicurezza sociale, dell'esigibilità effettiva dei diritti (innanzitutto lavoro, studio, casa e mobilità). Perché è di questo che si parla quando si tratta delle condizioni di vita nelle periferie.

Già negli anni Novanta, con la prima stagione dei sindaci e alcune successive iniziative comunitarie (p.e. Urban) sono state immaginate e pesate politiche specifiche per le periferie, con esiti alterni. L'approccio integrato è stato da tutti magnificato ma non è diventato né prassi né modalità diffusa nei modi di procedere delle amministrazioni che sono bloccate nel modello a canne d'organo. Quella stagione vide l'invenzione dei progetti speciali del sindaco o modalità più efficaci come il progetto speciale periferie a Torino.

Sempre ad un livello più generale, nel rapporto abbiamo ribadito alcune indicazioni di fon-

do. Riprendendo un assunto di Robert Castel, sosteniamo che *“anche se va riconosciuta un'importanza decisiva ai processi di organizzazione socio-spaziale, la questione sociale continua ad avere il proprio epicentro nelle mutate condizioni di riproduzione sociale e nel declino delle forme di socialità proprie della società salariale”*. Quindi è tempo di superare la falsa contrapposizione fra gli investimenti (economici, culturali e istituzionali) per alzare significativamente il grado di effettiva esigibilità dei diritti e le politiche tese a migliorare la percezione di insicurezza, l'effettivo controllo da parte dello Stato del confine fra condotte lecite o illecite nei quartieri di maggior concentrazione del disagio. Siamo persuasi che la priorità vada data alla sicurezza sociale ma crediamo sia essenziale da parte dello Stato assicurare l'agibilità e la legalità nei luoghi, ad esempio nel contrasto alla gestione delle case popolari da parte di gruppi criminali, la lotta all'economia illegale, evitando di utilizzare l'informale come demagogica narrazione per giustificare le carenze delle politiche del lavoro e della giusta fiscalità.

Occorre una strategia ampia che poi orienti le scelte nella programmazione dei fondi europei, delle leggi nazionali di bilancio di alcuni anni, dei PON nazionali, dei POR, consentendo ai grandi Comuni l'uso diretto di fondi senza passare dalle burocrazie regionali.

In Italia bisogna riformulare il patto sociale fondamentale chiarendo e raccogliendo il necessario consenso in merito ad alcune rilevanti scelte:

- quali e quante condotte informali e illegali il sistema paese deve e può tollerare?
- Quale e quanta ineguaglianza possiamo ritenere ammissibile?
- Cosa dobbiamo intendere per sicurezza sociale e quali livelli effettivi di servizi lo Stato – certo in regime di sussidiarietà – deve seriamente assicurare, in ogni parte del paese?
- A che punto siamo sull'effettiva garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni?

Tenendo presente le condizioni in cui si trovano alcune grandi e medie città, ancora sullo sfondo vanno sciolti anche dei nodi con cui conviviamo da anni: come si affronta la crisi profonda e verticale dell'amministrazione pubblica, tenendo conto di:

- un pericolo strisciante di dissesto della finanza locale per Comuni anche molto grandi (Napoli e non solo);
- le carenze di risorse umane qualificate con sovraccarico illogico di pochi dirigenti;
- una sorta di dinamica di decapitazione cognitiva che ripropone molto spesso fon-

ti di inerzia e trappole di inefficacia nell'agito della PA;

- l'abitudine consolidata ad operare per canne d'organo e non secondo un approccio integrato.

Si tratta quindi di un'articolata strategia giocata al tempo stesso sul piano europeo, nazionale e locale. Certo bisogna coniugare sguardo ampio e visione di medio lungo periodo con inevitabile e giusto approccio enzimatico del qui e ora che pure singoli e gruppi adottano per provare a dare da subito risposte a condizioni insopportabili.

Da molti anni gli urbanisti italiani sanno che condizioni preliminari alla riqualificazione delle periferie sono l'elevazione delle dotazioni sociali e dei livelli di accessibilità, lo sviluppo della multifunzionalità e dell'integrazione a scala locale del sistema della residenza con quello della produzione.

Proprio per questo non è dalla grande e onerosa tradizione dell'urbanistica o ancor più da quella dell'architettura che possono venire le buone idee per trattare in modo efficaci il grave disagio umano di chi vive nelle periferie. Si tratta bensì di contrastare, sia con politiche preventive che riparative, la riproduzione delle disuguaglianze sociali, i divari nei sistemi di opportunità. Detto in altro modo e senza sottovalutare la grande qualità dell'insegnamento di un maestro come Renzo Piano, non si tratta di rammendare gli spazi delle periferie, o comunque non è quello un buon inizio.

Certo sono fondamentali le qualità e la cura degli spazi (p.e. l'igiene urbana, la mobilità, la messa in sicurezza e l'intelligenza degli edifici scolastici, la riorganizzazione di quote di alloggi pubblici pensando ai nuovi profili socio demografici), ma il cuore sta nel dotare le periferie sociali di un sistema di opportunità, non legato ai bandi, ai ritmi e alla precarietà dei progetti annuali, ma concentrati in apposite agenzie sociali, stabili negli anni.

Detto con uno slogan si tratta di passare dall'ideazione e predisposizione di **contenitori** alla messa a disposizione, realizzazione, sostegno, cura e stabilizzazione dei **contenuti**. A cinquant'anni dall'approvazione della legge sugli standard urbanistici che pure ha avuto un ruolo importante per la mobilità sociale e quindi per la qualità della democrazia italiana, oggi si tratta di garantire, a partire dai territori più fragili, innanzitutto livelli essenziali delle prestazioni.

Per questo il quinto rapporto Urban@it intende sollecitare una strategia per le periferie che veda impegnati diversi governi almeno per i prossimi dieci anni, con politiche capaci di individuare beneficiari, obiettivi, valori soglia e

output. Politiche a dote di risorse da usare in modo adattivo e flessibile, per evitare alcune potenti fonti di inerzia che hanno limitato anche molti programmi in corso e anche la meritoria strategia per le aree interne.

Tenendo quindi conto di un necessario disegno articolato per livelli e settori, attori e tempi, in questo libro, Urban@it ha inteso essere ancora più concreti e proporre alcuni passi operativi: la costituzione di una regia centrale nazionale che coordini entro una qualificata governance multilivello un lungo nuovo programma pluriennale, collegato a una significativa nuova edizione di politiche abitative (anche con il rilancio della locazione) e un rinnovato sforzo per qualificate politiche sociali di sicurezza urbana che complessivamente rilancino i livelli di opportunità effettivamente esigibili per le popolazioni che vivono in condizioni di maggior disagio nelle periferie sociali del paese.

Proponiamo quindi di immaginare un programma pluriennale nazionale che faccia tesoro (mettendole più in coerenza tra loro) delle risorse che sono già in campo e che disponga di altri indispensabili investimenti pubblici.

Deve esserci un effettivo profondo nesso fra politiche di coesione, sicurezza sociale e politiche dell'abitare, immaginando interventi obiettivamente straordinari per consentire un significativo ampliamento delle opportunità di accesso alla casa in locazione, innanzitutto per i nuclei con i redditi più bassi.

La priorità va data alle politiche per il lavoro, l'abitare e l'educazione. Educazione e non solo scuola perché da tante esperienze ben monitorate da Marco Rossi Doria che pure ha dato un contributo al rapporto, non solo le scuole da sole non ce la fanno ma un territorio diventa educante se anche altre agenzie lo animano con diverse modalità e i ragazzi tornano anche in strada.

Come Urban@it insieme ad altri da anni sosteniamo che occorre (anche per le fondazioni) passare dai bandi a una strategia stabilmente finanziata per almeno dieci anni, per rigenerare le città, a partire dalle loro periferie, questo anche con idonei interventi di tipo fiscale già suggeriti da Urban@it e IFEL. (p.e. tassa di scopo per l'ERP e la rigenerazione del patrimonio di alloggi pubblici). In molti quartieri pieni di fragilità sociale, di tutte le città, ci sono le condizioni per rigenerare, stabilizzare e rilanciare alcune organizzazioni di terzo settore, impegnate da anni a offrire un minimo di opportunità (gestendo servizi esternalizzati dagli enti pubblici a basso costo e progetti finanziati dalle fondazioni), che rischiano di diventare agenzie di lavoro interi-

nale precario, uberizzato: una prospettiva di rischio tutt'altro che fantasioso che sommerà problemi di (ex)giovani lavoratori precari a quelli delle fasce di popolazione povera.

La svolta immaginata e necessaria è profonda. Si tratta di migliorare – in senso integrato e monitorato anche dal basso – le politiche di lotta alla povertà, senza confonderle (come fa il Reddito di cittadinanza) con quelle per il lavoro. Altra diffusa ambiguità che va considerata attentamente in modo critico è quella che di fatto suggerisce (ad esempio da parte delle fondazioni), che ogni sostegno alla socializzazione e all'ingresso nel mercato del lavoro da parte dei giovani e dei meno giovani deve avere come via maestra la ricerca di occupazione attraverso progetti di autoimpiego, imprenditorialità dal basso e start up. Si tratta di percorsi che possono essere qualificati e significativi per una quota di inoccupati e disoccupati senza mettere in ombra che la maggioranza di chi si trova in tali condizioni, deve necessariamente incontrarsi con domanda di lavoro espressa da imprese, pubbliche o private.

A questo aspetto è legato di nuovo un tema generale: la necessità in Italia, anche per la cultura progressista, di maturare sempre meglio una concezione dell'universalismo selettivo indispensabile per migliorare il grado di efficacia delle politiche. Anche per questo sono indispensabili agenzie che operano nella prossimità, perché nelle periferie bisogna starci ficcicati, non di passaggio, non per qualche progetto, facendo incontrare e cooperare persone provenienti da ambienti e percorsi diversi (come meritoriamente stanno facendo alcune università che aprono laboratori nei quartieri).

Si pensa anche ad interventi sulle attrezzature del welfare materiale (ad esempio le scuole, gli spazi che spesso alcuni gruppi già hanno iniziato a rivitalizzare), curando d'altra parte molto la sostenibilità del welfare "immateriale" (che poi ha dimensioni materiali ben rilevanti).

Torna ancora il richiamo per politiche generaliste, concepite entro un nuovo universalismo selettivo: p.e. percorsi di educazione di seconda opportunità per ragazzi a serio rischio di trovarsi in condizioni NEET, trattamento differenziato fra alcune scuole che sono dentro le periferie sociali e le tante altre: i PON che di fatto distribuiscono i fondi a pioggia come pure il famoso PON F3 di qualche anno fa non sono abbastanza efficaci. Anche le politiche per la casa vanno pensate con cura per i diversi segmenti di domanda, tornando ad offrire opportunità per chi è sostanzialmente senza casa (nel rapporto c'è uno specifico capitolo

che propone quote ERP come standard).

Quindi nelle conclusioni vengono riprese alcune indicazioni che come studiosi avevamo già offerto alla Commissione Parlamentare per le periferie cui abbiamo collaborato: al centro: uno specifico programma di attivazione di Agenzie sociali di quartiere che, razionalizzando, consolidando e rilanciando quello che c'è, entro un approccio molto attento alle potenzialità della sussidiarietà fra soggetti di terzo settore ed enti pubblici, possa consentire una rinnovata stagione di crescita democratica, che con nuovi strumenti di necessaria intermediazione sociale, consenta di trattare in modo integrato alcuni fondamentali bisogni.

Anche il piano per il Sud – in corso di definizione presso il Ministero – potrebbe prevedere per l'avvio di tali agenzie una sperimentazione in almeno un certo numero di quartieri delle note periferie del Sud.

Le politiche per le periferie (al servizio del sociale) devono:

- essere selettive, affiancando all'orientamento alle persone e alle diverse fragilità e vulnerabilità la capacità di immaginare e offrire risposte diverse a domande differenti;
- esprimere un approccio radicalmente place-people-based, basato cioè sulla considerazione delle specifiche condizioni locali, mettendo al centro l'effettivo coinvolgimento degli abitanti;
- tenere conto delle energie sociali presenti e assumere modalità abilitanti nei confronti di quei soggetti che si attivano per intraprendere iniziative di rigenerazione, sviluppo e coesione sociale; promuovere sperimentazioni locali, essendo complementari a ciò che già si muove sul terreno dell'innovazione delle forme del welfare, anche innestando nuove qualificate energie e competenze.

Per le caratteristiche delle agenzie che si propongono si possono ricordare e attualizzare quelle già presenti in alcuni modelli noti: dalle Missioni di sviluppo della IG, alle Missioni locali francesi e alcuni Job center di città europee, sino agli ormai vecchi modelli delle Regie di quartiere o dei Club di prevenzione specializzata francesi, ma anche alcune agenzie sociali per la casa, in corso di realizzazione con il PON Metro. Anche una attenta disamina delle centinaia di soggetti consolidati e reti locali che, selezionate e finanziate con i bandi dell'Impresa Sociale con i Bambini della Fondazione con il Sud (come di altre Fondazioni), potrebbe essere molto istruttiva.

Si pensa che queste agenzie debbano essere:

- organizzazioni plurali, costituite con pro-

fessionisti distaccati dall'ente pubblico e dal terzo settore;

- localizzate in sedi dentro ai quartieri bersaglio, aperte alla strada, tipo sportello unico, potendo gestire l'insieme della rete locale;
- hub fra i centri di servizio sociale dei comuni, le scuole, i centri per l'impiego e diversi servizi già esternalizzati a enti di terzo settore;
- promotori o soggetti attuatori di interventi di lotta alla povertà educativa, e/o per la socializzazione al lavoro dei giovani NEET e/o di interventi di sostegno dei disoccupati adulti come pure per risposte concrete ad altre domande sociali, dalla casa ad altri servizi sociali.

Pensiamo a strutture leggere che devono occupare decine di agenti di sviluppo, presi da enti già operativi, con buona formazione di base e/o da mettere in formazione ricorrente, anche con ricercatori universitari. Professionisti riflessivi, reticulist, designer dell'interazione, capaci di aggregare e far cooperare gli attori, mobilitare e indirizzare al meglio gli investimenti delle risorse, valorizzando il patrimonio di quello che già c'è, ma anche – se necessario – decostruendo cristallizzazioni (di abitudini e di potere) che non di rado determinano limiti di efficacia (i pionieri dello sviluppo proposti da F. Barca

Nota

*Dipartimento di Architettura, Università di Napoli Federico II laino@unina.it

1. Una prima diversa versione di questo testo è stata pubblicata in <https://welforum.it/quali-politiche-per-le-periferie> il 17 febbraio 2020. Si tratta di riflessioni derivate anche dalla cura e dal testo delle conclusioni che l'autore ha scritto del volume Laino G. (a cura di, 2020) *Politiche urbane per le periferie*. Quinto rapporto Urban@it, Il Mulino

2. Indicando solo alcuni contributi: Cellammare, Montillo (2020) *Periferia. Abitare Tor Bella Monaca*, Donzelli Roma; Cellammare C. (2016) *Fuori raccordo. Abitare l'altra Roma*, Donzelli, Roma; De Leo D. (2019), "Indirizzi progettuali per le periferie per contrastare disegualianze e povertà: 10 punti di non ritorno da SNAI", Background Paper di Urban@it; De Leo D., (2018), "Comune e città metropolitana alla prova del bando periferie: cose fatte e cose da fare", in d'Albergo E., De Leo D. (a cura di), *Politiche urbane per Roma: le sfide di una capitale debole*, SUE- Sapienza Università Editore, Roma, pp. 69-81; Fregolent L. (a cura di, 2008) *Periferia e periferie*, Aracne, Roma; Cognetti F., Padovani L. (2018) *Perchè (ancora) i quartieri pubblici. Un laboratorio di politiche per la casa*, Franco Angeli, Milano; Petrillo A. (2013), *Peripheriein: pensare diversamente la periferia*, Franco Angeli, Milano; Laino G. (2007) "Le politiche per le periferie", in Belli A., a cura di, 2007 "Non è così facile. Politiche urbane a Napoli a cavallo del secolo". Franco Angeli Editore.

Tavola rotonda

Abitare su un vulcano: come convivere con il più alto rischio vulcanico al mondo. L'approccio multidisciplinare e le grandi opportunità economiche collegate

Abitare su un vulcano: come convivere con il più alto rischio vulcanico al mondo. L'approccio multidisciplinare e le grandi opportunità economiche collegate

Antonio Coviello, Giuseppe De Natale e Antonio Acierno

L'area Napoletana è di gran lunga quella con rischio vulcanico maggiore al Mondo, per la presenza di tre aree vulcaniche attive (Vesuvio, Campi Flegrei, Ischia) con un'estrema densità di popolazione: tre milioni di persone vivono entro una distanza di circa 20 km da una possibile bocca vulcanica.

Il rischio vulcanico in queste aree è strettamente associato al rischio sismico e ad altri rischi secondari, come frane e inondazioni. La gestione di un rischio così estremo può essere garantita solo considerando congiuntamente tutti gli aspetti del problema: vulcanologici, economici, urbanistici, psicologici e sociali.

Tutti questi aspetti, altamente multidisciplinari, devono essere riconosciuti e condivisi sia dagli esperti delle varie discipline che dai decisori, in una politica globale ed efficace di riduzione del rischio. Per comprendere la dimensione del problema, basta considerare l'altissimo numero di persone che vivono nelle "zone rosse" (le aree più a rischio, che devono essere completamente evacuate prima di un'eruzione) del Vesuvio e dei Campi Flegrei, ed i costi economici legati ad una completa evacuazione, improvvisa e non ben programmata, di queste aree. A questo si aggiunge che, in base a semplici considerazioni vulcanolo-

giche, le persone evacuate non potranno tornare nelle zone rosse in tempi brevi, ma piuttosto dopo anni o decenni, forse mai più.

Da tali considerazioni di base, si intende qui proporre una strategia di mitigazione del rischio razionalmente programmata, per rispondere efficacemente ai rischi vulcanici (ed associati) in una prospettiva multidisciplinare.

Una corretta pianificazione e gestione è in grado di diminuire significativamente l'impatto del rischio vulcanico e dei rischi ad esso associati, nonché di rendere effettivamente fattibile e sostenibile un'evacuazione, nel caso si rilevasse un'alta probabilità di eruzione imminente.

La strategia che vogliamo qui proporre e discutere utilizza anche le più avanzate metodologie di Intelligenza Artificiale per pianificare una ottimale e completa ri-collocazione della popolazione che vive nelle aree più a rischio, in caso di evacuazione; favorendo in ogni caso una evacuazione progressiva, effettuata su base volontaria anche prima di un eventuale allerta per eruzione imminente.

Infine, la soluzione al problema del rischio vulcanico, che intendiamo proporre, può essere coniugata con la soluzione di altre importanti questioni demografiche ed economiche, come lo spopolamento delle aree interne del Meridione e la necessità di infrastrutture; per proporre finalmente una soluzione organica ai principali problemi che ostacolano le prospettive di una forte crescita economica e sociale del Sud d'Italia.

La sovrappopolazione dell'area costiera Napoletana ed il rischio vulcanico

Il problema fondamentale, che rende altissimo il rischio vulcanico (ed i rischi associati) nell'area Napoletana, è costituito dalla estrema sovrappopolazione dell'area costiera, localizzata tra tre aree vulcaniche attive: Vesuvio, Campi Flegrei ed Ischia. In quest'area,

che negli attuali piani di emergenza della Protezione Civile Nazionale è classificata come zona rossa (da evacuare assolutamente prima di un'eruzione) o gialla (a massimo rischio di impatto da ricaduta di ceneri), vivono circa 3 milioni di persone. È importante chiarire che quest'area, dalla notte dei tempi riconosciuta come una delle più ricche ed attrattive al Mondo (Campania Felix), è da almeno 3000 anni una delle più popolate al Mondo. Per questi motivi: per la sua ricchezza economica e culturale, e per la sua bellezza naturale unica al Mondo, non è pensabile che tale area possa essere 'desertificata' a causa dei rischi naturali. Questo punto fermo, che fu purtroppo trascurato alcuni decenni fa e costituì verosimilmente il fattore che fece fallire il tentativo di delocalizzazione di 'Vesuvia', implica quindi che l'obiettivo dev'essere scoraggiare la 'residenzialità' in queste aree, ma salvaguardando anzi incrementando le attività (ed il valore) economiche. D'altra parte, semplici considerazioni vulcanologiche indicano chiaramente che non è possibile affidarsi unicamente alla previsione di una eventuale imminente eruzione, per evacuare in maniera improvvisa e non programmata le zone rosse (come gli attuali Piani di Emergenza prevederebbero). Infatti, la previsione delle eruzioni è oggi una procedura essenzialmente empirica, con scarsissima precisione ed altissima probabilità di fallimento (per mancato allarme o per falso allarme). Inoltre, una volta evacuate, queste aree non potrebbero comunque essere ripopolate in tempi brevi, almeno in maniera 'residenziale', se non dopo decenni, o verosimilmente mai più. Perché, se l'eruzione prevista si verificasse, gran parte del territorio sarebbe devastato; se non si verificasse in tempi brevi, non ci sarebbe modo di accertare che il pericolo è passato, né sarebbe consono riportare la gran massa di popolazione evacuata nelle condizioni di altissimo rischio precedenti, anzi ancora maggiori dato l'allarme in atto.

Inoltre, i costi di una evacuazione improvvisa e non programmata, in cui quindi la popolazione spostata (700.000 o 600.000 abitanti, rispettivamente della zona rossa Vesuviana o Flegrea) debba essere mantenuta in condizioni di precarietà, sarebbero insostenibili, valutati in almeno 30-40 miliardi di euro/anno, per tempi indefiniti. La soluzione quindi può essere soltanto prevedere un progressivo spostamento della popolazione dalle zone rosse a zone più sicure, preferibilmente localizzate nelle zone contigue a quelle a rischio. In questo modo, la popolazione residente nelle aree a rischio diminuirebbe, ma buona parte resterebbe abbastanza vicina per poter continuare le pro-

prie attività lavorative in quelle aree, purché ben collegate da trasporti veloci ed efficienti. Vediamo quindi già gli elementi fondamentali della nuova proposta: decongestionamento delle zone rosse riguardo alla popolazione residente; preservazione delle attività ed incentivazione di quelle turistiche, terziarie e comunque compatibili con l'alto rischio; delocalizzazione in aree limitrofe (non su tutto il territorio nazionale come previsto dagli attuali piani di emergenza); reti di trasporti efficienti per consentire di risiedere in zone interne e svolgere attività (lavorative e di tempo libero) nelle aree costiere a rischio.

Il problema dello spopolamento delle aree interne e la necessità di infrastrutture al Sud

La soluzione del problema di sovrappopolazione delle aree costiere, ad alto rischio, si coniuga in maniera perfettamente complementare con un altro grande problema del Sud d'Italia: lo spopolamento progressivo delle aree interne. È quindi chiaro che la procedura più razionale sarebbe spostare gran parte dell'enorme popolazione delle aree costiere a rischio in aree più interne, che si stanno spopolando e necessitano di una forte iniezione demografica.

In effetti, entrambi i problemi hanno un'unica radice di fondo: la carenza di infrastrutture, e più specificamente di collegamenti veloci e frequenti tra le aree interne e quelle costiere. Tali carenze rendono da un lato poco appetibili le aree interne, e dall'altro scoraggiano l'allontanamento, anche minimo, da quelle costiere che sono comunque le più ricche. Questi due problemi, fondamentali sia per la mitigazione dell'altissimo rischio che per consentire una decisa crescita economica del Meridione, richiedono quindi gli stessi ingredienti: infrastrutture, collegamenti veloci ed efficienti, incentivazione economica a risiedere nelle aree interne (con la creazione di zone ad economia speciale, o ZES, che fruiscono di forti benefici fiscali).

Con questi ingredienti, opportunamente calibrati (in termini di infrastrutture, trasporti, incentivi economici) è possibile affrontare e risolvere, insieme, sia il problema del rischio vulcanico che quello dello spopolamento delle aree interne. Ciò avverrebbe attraverso una naturale migrazione, essenzialmente spontanea sebbene incentivata e guidata, di grandi numeri di popolazione dalle aree costiere a rischio verso aree più interne. Questo ben prima di qualsiasi imminente emergenza vulcanica. In questo modo, le zone rosse, opportunamente decongestionate dal peso di una eccessiva residenzialità, potrebbero es-

sere in buona parte ridisegnate, rese più resistenti e resilienti, destinate ad attività di alto valore economico, prima fra tutte il turismo, che è da sempre la vera vocazione di queste aree. Nel contempo, le zone più interne sarebbero rivitalizzate, con nuove e più varie prospettive economiche, potenziate a livello infrastrutturale e ben collegate con le aree costiere. Ovviamente, in tal modo le zone rosse, in caso di alta probabilità di eruzione, potrebbero essere molto più facilmente evacuate, e comunque tale evacuazione sarebbe già stata programmata per tempo ed in maniera specifica, quasi come 'seconda vita' dei residenti delle zone rosse.

La centralità delle zone portuali

In questa nuova visione, integrata, del rapporto tra aree costiere ed aree interne del Meridione (visione che potrebbe essere allargata ad altre aree, anche non specificamente a rischio, ove sussistesse un forte problema di sproporzione demografica a scapito delle aree interne), il ruolo centrale per l'economia sarebbero senz'altro i porti. Infatti, oltre ad essere fondamentali per la valorizzazione turistica del Meridione d'Italia, che indubbiamente esprime le più alte potenzialità paesaggistiche/culturali al Mondo, i porti del Sud costituiscono una potenziale fonte di enorme ricchezza, purtroppo oggi solo in minima parte valorizzata.

Per la prima volta nella Storia, dopo oltre 500 anni da quando la scoperta dell'America ha spostato l'asse economico mondiale da Oriente ad Occidente, oggi assistiamo al ripristino della 'direzione' economica naturale: da Oriente ad Occidente, che è esistito da sempre fino al 1500. Direzione delle merci e della Cultura, che appunto fino a 500 anni fa ha reso il nostro Paese, localizzato al centro del Mediterraneo e quindi nel mezzo del grande flusso economico, il più ricco ed il più evoluto al Mondo. Oggi, di nuovo, più del 40% di tutto il commercio mondiale passa attraverso il Mediterraneo; incredibilmente, ne intercettiamo una parte minima, perché il grosso delle merci attraversa il Mediterraneo e si dirige verso l'Atlantico, verso i porti del Nord Europa, primo fra tutti Rotterdam. Se i nostri grandi porti Meridionali, in particolare Bari, Taranto, Napoli e Gioia Tauro, facessero ciò che sarebbe naturale e razionale: intercettare buona parte di queste merci e poi distribuirle in Europa (abbreviando di oltre 7 giorni i tempi di tragitto attuali delle merci), con enormi risparmi di tempo ed economici, ed un minore impatto ambientale. Questo obiettivo, da solo, risolverebbe nella maniera più completa l'annosa questione Meridionale, rendendo l'e-

conomia del Sud trainante per tutto il Paese. Ovviamente, anche in questo caso gli elementi mancanti, o nel migliore dei casi fortemente carenti, sono le infrastrutture ed i trasporti. La valorizzazione dei grandi porti del Sud d'Italia passa attraverso un forte incremento infrastrutturale e, soprattutto, delle linee di trasporto, per collegare in maniera ottimale i nostri porti con il resto d'Europa e del Mondo. In conclusione, una visione integrata e multidisciplinare di quelli che sono i principali problemi del Meridione d'Italia, indica chiaramente i pochi, essenziali ingredienti per la soluzione dei problemi: forte incremento di infrastrutture e trasporti, che gravitino intorno ai grandi hub portuali. Oggi, con le potenzialità di rilancio economico su base Europea per l'emergenza Covid-19, abbiamo la più grande occasione per risolvere finalmente in maniera ottimale i nostri problemi endemici, che hanno finora impedito il decollo della nostra economia.

Note

Coordinatori:

Antonio Coviello, Istituto di Ricerca su Innovazione e Servizi per lo Sviluppo/IRISS-Consiglio Nazionale delle Ricerche/CNR, a.coviello@iriss.cnr.it

Giuseppe De Natale, Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia/INGV, giuseppe.denatale@ingv.it

Antonio Acierno, Dipartimento di Architettura, Università di Napoli "Federico II", antonio.acierno@unina.it

Partecipanti:

G. De Natale (1), P.M. Buscema (2), A. Coviello (3), G. Coviello (10), G. Di Trapani (3), A. De Gaetano (11), G. De Pietro (4), A. Giannola (5), G. Maurelli (6), S.M. Petrazzuoli (1), F. Santoianni (7), R. Somma (1), A. Trocciola (8), C. Troise (1), S. Villani (9), A. Acierno (9), F. Procentese (9)

1. INGV, Napoli, 2 Centro di ricerca SEMEION, Roma, 3 IRISS-CNR, Napoli, 4 ICAR-CNR, Napoli, 5 SVIMEZ, Napoli, 6 Università del Colorado, Denver, CO, USA 7 Regione Campania, Napoli, 8 ENEA, Portici (NA), 9 Università Federico II, Napoli, 10 Università Federico II, Napoli, 10 Centro Studi e Ricerche AssicuraEconomia, 11 ANIA

03

Tavola rotonda

Abitare l'informale. Alla ricerca di una giusta misura per progetti e politiche di rigenerazione urbana nei patrimoni abitativi privati della periferia metropolitana

Abitare l'informale. Alla ricerca di una giusta misura per progetti e politiche di rigenerazione urbana nei patrimoni abitativi privati della periferia metropolitana

Andrea Di Giovanni*
e Agostino Petrillo**

Welfare, benessere, questione abitativa e abitare informale

Sin dagli albori dei sistemi *welfariani*, e più marcatamente a partire dalla prima formulazione del piano Beveridge, benessere e salute hanno rappresentato lo sfondo di politiche e programmi, piani e progetti che intendevano tutelare il cittadino seguendolo *"from the cradle to the grave"*. Questo è stato vero in particolare nelle stagioni di grande crescita e trasformazione delle città, nel corso degli ultimi sessant'anni. Tale idea ispiratrice di fondo tuttavia, si è trasformata in realtà solamente nei casi in cui le domande e i bisogni delle società e degli individui hanno potuto trovare chiara e legittima rappresentazione politica e culturale, ricevendo un trattamento formale che ha incluso questi bisogni fondamentali nei bilanci e nei programmi delle amministrazioni centrali e locali.

Nella travagliata storia del nostro paese, in cui un sistema di *welfare* all'altezza dei propositi forse non è mai stato pienamente realizzato, e in particolare nel corso della crisi degli ultimi anni, le domande non esprimibili e non rappresentabili pubblicamente, per numerose e diverse ragioni, hanno trovato un qualche tipo di attenzione e di accoglimento nelle sfe-

re dell'assistenza mutualistica e della solidarietà sociale, nell'organizzazione di risposte e soluzioni che passavano attraverso il livello più generale della comunità, oppure hanno dato luogo all'attivazione di strategie di auto-organizzazione finalizzate al sostentamento immediato e al soddisfacimento dei bisogni primari individuali e familiari.

In questo contesto, nonostante gli esiti possano essere considerati in molti casi largamente insoddisfacenti, il tema della casa e dell'abitare hanno assunto nelle diverse fasi una particolare rilevanza e centralità nelle agende di governo a diversi livelli. Un noto storico inglese, Michael Harloe, ha sostenuto che la questione della casa è rimasta in buona sostanza irrisolta in Europa, e che il problema è stato stabilmente assunto come tale solo all'interno dei sistemi *welfariani* dell'Europa settentrionale, che hanno costantemente continuato a cercare e a ideare soluzioni. Nel resto del continente, nonostante le buone intenzioni enunciate in quasi tutte le carte costituzionali, la casa è stata a lungo considerata solo in parte meritevole di intervento pubblico, e l'orientamento generale prevalente ha visto nella "questione delle abitazioni" per lo più un elemento "residuale", non meritevole di interventi massicci. (Harloe, 1995). In particolare nel nostro paese, già prima che le istituzioni *welfariane* fossero messe in crisi dalla gestione neo-liberale della città, che ha ridotto la disponibilità economica delle amministrazioni e prodotto una visione atomizzata della gestione urbana, la questione delle abitazioni è rimasta fondamentale insolta. Il neo-liberismo ha in seguito provveduto a risolvere in maniera sbrigativa l'altro storico dubbio: se la casa dovesse essere considerata un bene essenziale o una merce, demandando le soluzioni al mercato.

Da ultimo con il neo-liberismo si è affievolita l'idea che la produzione edilizia dovesse avere

anche una componente pubblica, sopravvissuta principalmente in paesi di vecchia tradizione statalista e centralista, quali Francia e Germania. Con la ritirata progressiva dello stato dalla produzione di edilizia sociale e dalla stessa conservazione e manutenzione del patrimonio esistente (che si trasforma in Italia a partire dalla legge Nicolazzi del 1993 in una vera e propria svendita del patrimonio pubblico) si riduce la disponibilità di abitazioni a buon prezzo. Si apre una crisi dell'abitazione che è il prodromo della vicenda del riemergere dell'abitare informale.

Va inoltre rilevato che il ritorno dell'abitare autocostruito, precario e informale, è un fenomeno che interessa ormai da diversi decenni tutto l'urbanesimo planetario. A partire dal convegno di Istanbul del 1996 di UN-Habitat II, il tema del diritto alla casa, a un'abitazione dignitosa, è stato al centro delle preoccupazioni e delle strategie dei grandi organismi internazionali mirate al miglioramento delle condizioni di vita dei poveri del pianeta. Ancora a UN-Habitat III, a Quito nel 2016, è stato ribadito che il problema dell'abitare informale e del diritto alla casa è una delle principali questioni che il "millennio urbano" si trova ad affrontare. Nei venti anni trascorsi tra i due convegni molte cose sono cambiate: da un lato l'abitare informale "si è fatto mondo", è fuoriuscito dagli universi terzo-mondiali in cui pareva confinato ed è cresciuto enormemente dal punto di vista quantitativo, dall'altro ha cominciato a fare capolino in maniera sempre più consistente anche nei paesi sviluppati. L'abitare informale è dunque divenuto fenomeno frequente non solo nei contesti di marginalità e povertà dei paesi a economia emergente, ma anche all'interno dei contesti europei. Trattata spesso con superficialità la questione dell'informale ha assunto dimensioni sempre più rilevanti. A lungo infatti l'approccio prevalente l'ha considerata un problema tutto sommato marginale, caratteristico di aree del mondo che non avevano conosciuto uno stato *welfariano* degno di questo nome, che avevano praticato un "fordismo delle caverne", una produzione industriale senza nessun tipo di tutela dei lavoratori. Oggi l'abitare informale si riaffaccia in tutta Europa, da Madrid a Berlino, fino a Milano.

L'abitare informale come risposta ai processi di fragilizzazione e alla formazione di nuove povertà urbane

Vanno dunque sottolineate la centralità che la questione dell'abitare informale sta assumendo sul territorio italiano, in cui per molti versi la situazione di difficoltà abitativa data da prima della crisi, almeno dalla conclusio-

ne del "ciclo lungo" delle politiche della casa postbelliche e dalla scomparsa del tema dall'agenda pubblica del governo centrale nel corso degli anni Novanta (Padovani, 2011), e la rilevanza che il tema deve assumere all'interno del dibattito inter-disciplinare. A fronte di un benessere sempre meno diffuso e alla luce di una crisi economica che mina l'efficienza dei sistemi locali di *welfare*, le nuove forme di povertà stanno assumendo espressioni sempre più drammatiche. Tra queste l'abitare riveste un ruolo cruciale sia per le popolazioni coinvolte, sia per i luoghi in cui queste popolazioni si concentrano. A fronte della rilevanza (anche quantitativa) del fenomeno, esso assume perlopiù una scarsa evidenza. L'abitare informale tende a sottrarsi all'attenzione collettiva rendendo le "nuove povertà invisibili" (Sennett, 2005). Rimane il fatto che in maniera crescente, a partire dalla crisi del 2008, si è venuta a creare una situazione per molti versi inedita, in cui da un lato si sono accentuate problematiche che già si accennavano, quali la diversificazione della domanda, il problema annoso della casa per i migranti, le difficoltà delle generazioni precarie nell'accesso all'abitazione, mentre dall'altro si è allargato l'ambito dei soggetti a rischio, si sono fragilizzate anche figure che appartenevano teoricamente a un universo di stabilizzati, di persone che avevano contratto mutui, e che si sono visti portare via l'abitazione di residenza per l'impossibilità di reggere il pagamento delle rate. Il numero degli sfratti per morosità "incolpevole" si è moltiplicato, mettendo potenzialmente in strada un'altra fetta consistente di abitanti delle città che avevano teoricamente risolto la loro situazione abitativa. La "distruzione creativa" che ha cambiato il volto delle città nell'ultimo decennio è stata condotta a colpi di maglio, senza nessuna attenzione alle classi più deboli, che si sono viste espulse da abitazioni che pensavano di avere ormai acquisito in via definitiva, e in molti casi "rimosse", costrette a spostarsi in altre zone delle città e a inventarsi soluzioni abitative (Aalbers, a cura di, 2012).

L'abitare informale nei contesti urbani dei paesi a economia avanzata

In questo scenario l'abitare informale rappresenta la cifra pervasiva di un certo numero di situazioni che caratterizzano l'urbano contemporaneo anche nei paesi a economia avanzata. Esso si manifesta nei contesti in cui la dimensione precaria di esistenze ai margini dei sistemi giuridici, economici e culturali trova nicchie e possibilità di sussistenza che sopperiscono alle incongruenze di un sistema di *welfare* sempre più assottigliato e che

rischia di divenire esso stesso fattore di esclusione sociale, o perlomeno di allargamento delle disuguaglianze e di inasprimento delle povertà. Molte e rilevanti trasformazioni sociali ed economiche, insieme alla ridefinizione e riduzione dei sistemi di *welfare* locale, hanno favorito l'affermazione e la diffusione di un fenomeno che è espressione di nuove fragilità sociali che non trovano risposte adeguate all'interno dell'offerta pubblica e, talvolta, nemmeno in quella privata "regolare". Il risultato è in molti casi la ricerca di una diversa condizione, abitativa, al di fuori o ai margini del mercato formale e delle forme classiche dell'abitare.

In molti casi si tratta di soggetti che non trovano condizioni favorevoli per un accesso alle ridotte opzioni offerte dalle attuali forme di *welfare* abitativo; che non sono in grado di accedere in modo formale al mercato abitativo libero, spesso per incapienza dovuta a redditi esigui o discontinui o non documentabili (in toto o in parte); persone la cui presenza sul territorio non soddisfa tutti i requisiti di legge e assume caratteri di illegalità (talvolta anche solo parziale); individui insediati in origine con titoli di godimento regolari e che in seguito all'evolvere delle situazioni personali, familiari e di contesto hanno intrapreso percorsi di insolvenza e morosità. In relazione a queste peculiari condizioni esistenziali e profili di domanda si diffondono pratiche abitative informali che si esprimono nell'accoglienza di terzi a titolo gratuito e non formalizzata; nell'affitto - spesso fortemente speculativo - in assenza di un regolare contratto di locazione; nella organizzazione di catene di subaffitto assai lunghe e fortemente dinamiche, che talvolta prevedono la cessione informale di un solo vano o addirittura dei soli locali di servizio (bagno e cucina); fino alla forme più radicali di occupazione di strutture residenziali o con altra destinazione (Di Giovanni, 2020; Petrillo, 2018).

Nei paesi occidentali a economia avanzata si tratta di un fenomeno che investe molte parti della città ordinaria, costituite perlopiù da patrimoni abitativi di natura privata, più sfuggenti rispetto ai dispositivi di controllo pubblico e più facilmente soggetti a uno "scivolamento" nei meccanismi dell'informalità. In questi contesti fenomeni e pratiche abitative informali tendono a diffondersi con maggiore frequenza, particolarmente (ma non solo) nei contesti periferici, in modi tutt'altro che casuali. Si tratta di dinamiche che investono patrimoni abitativi in cui la proprietà è in genere assai frazionata e in cui i meccanismi di controllo e i dispositivi di regolazione sono meno stringenti, le possibilità di accesso e di fuoriuscita più semplici e

meno vincolanti (anche in relazione a carriere abitative particolarmente dinamiche e in forte evoluzione), gli effetti di richiamo (anche transcontinentale) producono forme di garanzia e accreditamento che facilitano l'accesso.

In questi casi si assiste frequentemente alla formazione di *enclaves* urbane in cui fenomeni di questa natura si concentrano, realizzando situazioni di auto-protezione e auto-legittimazione, stabilendo "riserve" in cui vigono regimi d'uso e pratiche dell'abitare "speciali", spesso caratterizzate da una rilevante presenza di popolazione immigrata, che è la prima vittima dell'assenza di politiche della casa e della crisi abitativa. Sono *enclaves* che possono avere dimensioni variabili, da una scala condominiale fino a quella di una intera area urbana. Spazi o territori in cui si insediano individui o intere comunità soggetti a processi di marginalizzazione e a rischio di esclusione sociale e in cui, in molti casi, si assiste anche alla formazione di rilevanti fenomeni di degrado fisico e deperimento funzionale del patrimonio residenziale e urbano.

Accade frequentemente che in queste situazioni l'informalità costituisca una condizione esistenziale che pervade la sfera del lavoro e quella domestica, talvolta con effetti di rinforzo dell'una sull'altra e con la creazione di una caratteristica e perversa spirale tra abitare informale e lavoro precario, in un "intreccio" che tuttavia fornisce qualche garanzia immediata per la vita quotidiana di individui singoli e famiglie. In questo contesto le ripercussioni sulle società e sul loro livello di coesione e integrazione sono evidenti e capaci di produrre effetti conseguenti sullo spazio e sul funzionamento dei sistemi urbani per quanto concerne la gestione e l'esercizio degli spazi del lavoro, i processi di manutenzione e di cura dei patrimoni abitativi interessati, l'uso dello spazio pubblico come ambito di espressione di alcune fondamentali esigenze di socialità che non trovano altra soddisfazione.

Effetti sulle città (sui patrimoni abitativi e sugli spazi di uso pubblico) e possibilità di intervento

Nei patrimoni abitativi privati delle periferie metropolitane le nuove povertà urbane si esprimono in diverse forme: dall'occupazione abusiva, alla morosità cronica e incolpevole, dalle forme di appropriazione e gestione del patrimonio da parte della criminalità organizzata, all'uso informale di edifici abbandonati, fino alla reiterazione delle esecuzioni di pignoramento giudiziario. Queste condizioni affliggono e proteggono al tempo stesso una popolazione che conduce la propria esistenza in condizioni di parziale illegalità, al margine

della sussistenza, in un limbo di indeterminazione (e di ambiguità) che produce un abitare talvolta drammaticamente compromesso e che spesso, nei suoi effetti più immediati e visibili sull'ambiente urbano nel suo complesso, tende a favorire un progressivo decadimento del conteso fisico e sociale.

Alcuni casi eclatanti sono noti a livello nazionale e testimoniano la diffusione del fenomeno: l'area di Via dei Lucani e Via San Lorenzo, gli stabili di Ponte Mammolo e la lottizzazione Marcellina a Roma, le Residenze Bella Farnia a Sabaudia (RM); il Complesso RNord a Modena noto come "Hotel Eroina"; il Grattacielo "Fernet Branca" nell'area della stazione a Ferrara; il grande complesso dell'Hotel House a Porto Recanati; parte dell'ex-Villaggio Olimpico di Torino. In Lombardia l'insediamento delle Sei Torri a Zingonia (BG); le situazioni di Via Cavezzali, Via Bligny, via degli Umiati, via Cadolini e viale Espinasse a Milano; alcune altre nei comuni di Baranzate, Bollate, Pioltello e Cinisello Balsamo (MI); la periferia occidentale di Brescia lungo via Milano, solo per citare alcune situazioni.

In queste situazioni l'intervento pubblico stenta ad esprimersi per i vincoli giuridici che limitano le possibilità di investimento di capitali pubblici su patrimoni privati. Gli strumenti operativi generalmente impiegati evidenziano le difficoltà di un trattamento tecnico per via istituzionale delle dimensioni dell'informalità. Pignoramenti giudiziari e sgomberi esecutivi, aste giudiziarie e acquisizioni programmate di stock abitativi (laddove possibili), attivazione di fondi immobiliari e programmi di *social housing* (dove esistano capitali disponibili) esprimono un approccio coercitivo e legalista che riduce la complessità del problema e ne ignora la genesi e i fondamenti. D'altro canto le soluzioni di auto-recupero del patrimonio non sembrano ragionevolmente praticabili su vasta scala.

Tutto ciò avviene in un momento storico segnato da condizioni che operano nel senso di una accentuazione del problema, determinando un forte grado di incongruenza fra offerta e domanda. Sul fronte dell'offerta, un patrimonio pubblico certamente non adeguato in termini quantitativi e qualitativi (per insufficienza assoluta del patrimonio disponibile e requisiti di accesso non congruenti con i profili); dispositivi di *social housing* assai selettivi e tendenzialmente escludenti i profili più deboli; un mercato privato rispetto al quale le forme di controllo pubblico risultano poco efficienti ed efficaci. Sul fronte della domanda, una dinamica crescente delle disuguaglianze sociali e di impoverimento di individui e famiglie; la situazione di *impasse* del mercato

del lavoro con un *turnover* limitato; la diffusione delle forme di lavoro in tutto o in parte non regolari; la presenza di una consistente componente migratoria. In queste condizioni le pratiche abitative informali - quando siano espressione di esigenze concrete e bisogni reali - costituiscono una risposta spontanea assai efficiente (benchè non del tutto efficace) fondata sull'incontro di profili di domanda e canali di offerta che mettono in forte tensione assetti e azioni istituzionali, politiche pubbliche e persino ordinamenti giuridici di riferimento.

In una prospettiva di apprendimento sociale delle istituzioni di governo e di ricerca, si ritiene che tali risposte meritino di essere indagate a fondo, per migliorare la performatività delle politiche urbane, degli strumenti di governo del territorio e orientare in modo appropriato le azioni di rigenerazione urbana dei contesti. In particolare alcuni nodi decisivi riguardano: le forme della domanda lette attraverso diverse fattispecie abitative; i caratteri dei patrimoni investiti dalle pratiche e le loro condizioni fisiche e giuridiche; la localizzazione urbana dei fenomeni e la tendenza alla formazione di processi di periferizzazione; le forme del degrado fisico e della disconnessione sociale e le possibilità di una rigenerazione urbana sostenibile nei diversi contesti; le possibilità di identificazione preventiva e correzione di tali fenomeni; il ruolo attivo in atto o possibile dei soggetti entro processi abilitanti e di capacitazione locale; le traiettorie delle carriere abitative e le aspirazioni dei soggetti (entro prospettive di radicamento o temporaneità).

Una ricerca in corso

In questo contesto, da alcuni mesi, un gruppo di ricerca inter-disciplinare è attivo presso il Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano che ha finanziato la ricerca 'InfoHousE. Informal Housing Experiences'. La ricerca considera appunto l'abitare informale come fenomeno ricorrente e diffuso non solo nei contesti di marginalità e povertà dei paesi a economia emergente, ma anche all'interno dei contesti europei. In questo senso assume come campo empirico di riferimento il contesto lombardo, uno dei territori nazionali in cui i sistemi economici appaiono più avanzati e dinamici e quelli del *welfare* più strutturati ed efficienti (ma anche più esposti alle spinte neo-liberiste). Tale condizione, paradossalmente, sembra aver favorito l'affermazione e la diffusione di un fenomeno che è espressione di nuove fragilità sociali e che si manifesta nello "scivolamento" in una diversa condizione abitativa, al di fuori o ai margini del mercato formale e delle forme classiche dell'abitare.

Con queste questioni la ricerca intende con-

frontarsi su un piano empirico e teorico prendendo in esame il territorio lombardo come campo d'osservazione particolarmente rilevante rispetto alla diffusione dei patrimoni abitativi privati, al differenziale di ricchezza procapite, alla forte attrattività che questo territorio esercita per molti in cerca di un miglioramento delle proprie condizioni esistenziali e abitative. Sarà necessario far emergere le nuove forme di abitare informale che si manifestano nel territorio italiano e, in particolare, nel contesto paradigmatico di una regione a economia avanzata e trainante come la Lombardia, in cui la distribuzione delle ricchezze e delle opportunità tendono ad essere fortemente polarizzate.

La ricerca 'InfoHousE' intende in primo luogo descrivere e comprendere il fenomeno attraverso l'analisi di alcuni casi studio, mediante i quali riconoscere i caratteri di informalità propri delle diverse situazioni, sia da un punto di vista fisico che sociale. In relazione ai caratteri delle situazioni "pilota" indagate la ricerca intende tracciare una prima, tentativa geografia del fenomeno a livello regionale assumendo alcuni indicatori di tipo quantitativo e qualitativo utili per approssimare in prima battuta una sua rappresentazione. Essa inoltre si propone di definire aspetti e gradi di informalità in relazione a diversi contesti e pratiche locali (laddove il concetto stesso di informalità è oggetto della ricerca), nonché di identificare e studiare le azioni istituzionali intraprese a diversi livelli, avviando una riflessione strutturata sulle possibilità d'intervento in questi contesti attraverso piani e programmi, politiche e progetti capaci di interpretare le condizioni locali e di operare in una prospettiva di rigenerazione urbana sostenibile da un punto di vista sociale, economico e ambientale. Rispetto a questo sfondo, l'avvicinamento alle situazioni empiriche e la ricognizione sulle esperienze in corso è finalizzato alla definizione in termini teorici e operativi del difficile nesso fra azioni istituzionali e pratiche informali e orientato alla elaborazione di adeguate leve progettuali e di policy.

Nei contesti che la ricerca si propone di indagare risulta certamente più difficile rilevare e narrare le forme dell'abitare informale meno evidenti, spesso annidate nelle trame ordinarie e diffuse del patrimonio edilizio privato esistente, modificato con un lavoro di lievi trasformazioni operate dall'interno degli edifici, con tecniche povere e leggere, spesso demandate all'uso di attrezzature fisse e arredi mobili. Le possibilità di osservare questo fenomeno nei nessi che si determinano tra caratteri fisici dei patrimoni e costituzione delle società locali che li abitano richiedono

sguardi accurati e attenti che sembra necessario iniziare a strutturare e praticare in modo più sistematico e consapevole.

Un primo passo in questa direzione potrà forse essere costituito dall'avvio (o dalla ripresa) di una riflessione collettiva sulle origini, le condizioni attuali e le prospettive future delle periferie metropolitane di un paese in cui l'abitare informale (nelle sue molteplici dimensioni) costituisce ormai una condizione persistente e rilevante, spesso segnata da vulnerabilità personali e sociali, deperimento delle strutture spaziali, riduzione del potenziale funzionale e della capacità di integrazione delle città.

Note

* Dipartimento di Architettura e Studi Urbani, Politecnico di Milano, andrea.digiovanni@polimi.it

** Dipartimento di Architettura e Studi Urbani, Politecnico di Milano, agostino.petrillo@polimi.it

1. Il testo qui presentato è frutto di una ideazione e di elaborazione organiche e integrate da parte degli autori. Tuttavia, in relazione alla più chiara identificazione dei loro contributi, i paragrafi 1 e 2 possono essere attribuiti ad Agostino Petrillo; i paragrafi 3, 4 e 5 ad Andrea Di Giovanni.

2. La ricerca 'InfoHousE - Informal Housing Experiences - Pratiche dell'abitare informale L'abitare informale nei patrimoni residenziali privati lombardi' è stata selezionata e finanziata nel 2018 dal Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano su fondi ex-FARB del Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca (il sito della ricerca può essere consultato all'indirizzo www.infohouse.polimi.it; una presentazione sintetica si trova sul sito istituzionale del DASTU all'indirizzo www.dastu.polimi.it/labitare-informale-nei-patrimoni-residenziali-privati-lombardi/). La ricerca è coordinata da Andrea Di Giovanni (in qualità di responsabile scientifico) e vede coinvolti docenti e tecnici del Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano: Francesca Cognetti, Giuliana Costa, Camillo Magni, Agostino Petrillo, Roberto Rizzi, oltre a Fabio Manfredini in qualità di responsabile del Laboratorio 'Mapping and Urban Data' del Politecnico di Milano. Alla ricerca collaborano Beatrice Barone, Patrizio Lodetti, Vittoria Paglino e Alice Ranzini.

Bibliografia

Aalbers M. B., a cura di (2012), *Subprime Cities. The Political Economy of Mortgage Markets*, Wiley, Malden MA.

Harloe M. (1995), *The People's Home? Social rented Housing in Europe & America*, Blackwell, Oxford.

Di Giovanni A. (2020), "Rigenerazione urbana nei territori fragili della multiculturalità", in *Territori fragili* (a cura di L. Pignatti), Gangemi Editore, Roma.

Padovani L. (2011), "Politiche della casa in Italia, tra globalizzazione, un federalismo incerto e pratiche locali" in *Atti della XV conferenza SIU*, Planum Publisher, Roma-Milano.

Petrillo A. (2018), "La crisi dell'abitare migrante in Italia. Una prospettiva storica", in *Sociologia Urbana e Rurale* 3, n.117, pp. 19-37.

Sennett R. (2005), *The Culture of the New Capitalism*, Yale University Press, New Haven-London.

04

Tavola rotonda Living together: new horizons for collective actions

Living together: new horizons for collective actions

Cristina Catalanotti*,
Marilena Prisco**
and Cristina Visconti***

Abstract

The socio-political consequences of the current multi-faceted crisis we are experiencing place under tension the emerging forms of collective and bottom-up actions claiming for commons-based spaces. Urban participatory initiatives in relation with the collective/individual spheres of vulnerable communities highlight that self-organized and co-produced actions for a sustainable and equitable regeneration of collective spaces can trigger effective processes of empowerment and self-sufficiency, challenging power and economical relationships at the ground and conceptual level. Questioning this micro-political dimension, the round table aims to discuss the experiences of researchers, practitioners and activists engaged in forms of collective actions to reflect about how future processes can be oriented to cope with a crisis scenario that threatens the ideas of “collaborative”, “shared”, “living together”, “cooperation”. The objective is to outline how bottom-up processes structure and organize themselves, how they interface with institutions and urban policy tools and how nowadays they can deal with social proximity issues and the exacerbation of inequalities.

Collective actions as relational processes in vulnerable communities

The socio-political consequences of the current multifaceted challenges we are experiencing are putting under stress collective and bottom-up actions to claim commons-based spaces for communities. Urban participatory initiatives as forms of relational processes hi-

ghlight that self-organised and co-produced actions for a sustainable and equitable transformation of collective spaces can trigger empowerment and self-sufficiency, especially in vulnerable communities, challenging power and economic relationships from which inequalities can emerge. Interrogating the micro-political dimension of co-production, the round table will focus the discussion on the experiences of researchers, practitioners and activists engaged in different forms of collective actions. The aim is to reflect on how future processes can be oriented to cope with emerging stress factors that threaten the ideas of “collaborative”, “shared”, “living together”, “cooperation”. The objective is to outline how collaborative and bottom-up processes develop, how they interface with institutions and urban-policy tools and how nowadays they can deal with the exacerbation of inequalities in distributing, using and sharing resources and spaces. In this moment of forced transition towards different ways of “being together” that had one of its first and evident manifestations in the disruption of relations of proximity all around the world, then to reconsider the potential of doing things together in renewed forms is compelling.

At the same time, the role of central States and institutional bodies seems to be reinforced by the rhetoric of a state of emergency, already experienced in critical situations such as disasters (Agamben 2012). As a consequence, the very meaning of cooperation could be affected in the next months, with the risk of reducing cooperative actions to the exclusive role of supporting new vulnerable communities for their survival. In order to counter-balance this possible emergent tendency, bottom-up actions and processes should be taken into account not only for the ability to respond to local specific instances and everyday needs, but also as essential ways to

intervene on the distribution of benefits and rights, and for testing alternatives to orient the post-emergency future towards rebalancing power networks to create more equitable and inclusive societies.

Researchers, practitioners, and activists involved in collaborative actions can respectively support communities in exploring the potential of inclusive and relational processes. We look at relational processes as part of mechanisms of production and reproduction of urban commons in which communities are directly involved, when the management of land and resources is a form of grassroots resistance (Petrescu 2016; Brown et al. 2012). In this sense, the direct involvement of researchers, practitioners and activists can sustain operations of “recommoning” (Petrescu 2016). Either as insiders or outsiders, their political role as agents of cooperation is self-evident, due to their capability to foster, create or facilitate existing community networks and relations in the field of the new commons¹. For this reason, we involved in the discussion some of those agents that are coupling forms of research, practice and activism in hands-on experiences in different and heterogeneous areas of the globe: Colombian slums (Berlin-based think and do tank “Urban Lab Medellín”), Brazilian cities (Housing the Co-op), South-Italian in-land villages (La rivoluzione delle Seppie) and rivers (LabPEAT, University of Catania and the Simeto River case), European cities (Constructlab), North-Italian medium-sized cities (Exsa case). We believe that this wide range of cases can offer experience-based lessons on how the principle of relationality in cooperative processes generates micro-political transformations that may also have large-scale impacts, increasing the capacity of vulnerable communities to face current socio-environmental challenges and, then, even to reduce socio-environmental inequalities. In particular, we are interested in gaining insights from those specific cases to address three main questions:

- How can collective actions for socio-environmental claims in vulnerable contexts reshape power relations?
- Considering institutionalisation as incipient in every social situation enduring in time, what are the evolutionary paths and possible trajectories for micro-political collective actions?
- How have specific tools implemented/created to support collective instances of individuals or groups to give voice to the underrepresented (i.e. people, animals, ecosystems) produced effects that go beyond the “planned”?

Vulnerable communities are a central focus of practices for collective action, and here we consider them as space of action in which multiple and hybrid agents (researchers, practitioners, activists and citizens) co-produce responses to pressuring socio-environmental issues such as environmental degradation or risk factors, poor housing conditions and limited availability of public services and facilities, lack of social cohesion and integration, economic and political marginalization. In this perspective, we intend socio-environmental claims as bottom-up instances that can trigger relational processes for the empowerment of marginal or excluded people and groups. Grassroot actions born as coping mechanisms to respond to impacts of sudden shocks or chronic stresses can also contribute to community awareness about the potential of collective forms of responses and organization in the long-term. In this sense, they can stimulate transformations against socio-environmental injustices that make communities vulnerable in the first place (Allen et al. 2017). So we assume that relationality allows: 1. to alter or disrupt power relations when a hybrid agent acts on a claim that has been implicitly or explicitly formalised by people or communities; 2. to engage in a dialogue or a conflict with the urban policy system and urban institutions; 3. to configure specific tools to shape collective action to support marginalized groups.

The micro-politic of collective action: lenses of enquiry

The socio-environmental dimension here discussed draws on two conceptual assumptions. First, communities are being affected by multiple social constructed risks² in cities, often generated by uneven power relations of a complex machinery of socio-environmental regulation that governs the production of cities (Allen 2014) through the engagement with the non-human world (Castree 2010; Allen et al. 2017) that can generate socio-environmental inequalities (Cook & Swyngedouw 2012). This is translated into top-down and expert-driven urban policies for risk management and environmental management that neglect local claims, traditional and tacit knowledge, increase asymmetries of power for poor and marginalized communities that are both affected by multiple impacts of natural hazards and treated in their livelihood (Satterthwaite 2013). Secondly, vulnerable communities are developing “everyday practices” that transcend the immediate reaction to a shock or crisis and turn to experienced practices ba-

sed on “individual and collective knowledge accumulated over long trajectories of facing struggles and developing endurance” (Allen et al. 2017). This produces cumulative experience in self-organization and collaborative management of local resources that deal with the micro-political dimension of collective actions, influencing the creation of (urban) commons and democratizing knowledge for risk reduction and spatial decision making through co-production.

Within this perspective, we question the existing relation(s) between the micro-political collective actions and the urban policies systems. How is the above-mentioned individual and collective knowledge produced and accumulated through grassroots actions integrated into existing State-driven or market-dominated systems? In other words, if we assume that micro-political collective actions addressing socio-environmental claims are an attempt to restructure power relations, how do the pre-existent systems react? How do the two – pre-existing systems and collective actions, which are apparently in conflict – dialogue?

At the basis of this exploration, there is the idea that micro-political collective actions perform “a radically democratic counterweight to any and all institutional systems, whether state-driven, market-dominated or otherwise” (Brenner, 2017, p. 144), through everyday practices and, often, tactical, opportunistic actions. Furthermore, the shared perception that grassroot actions and the collective practices at stake in this research represent innovative ways of approaching urban development and transformations (Campagnari, 2020) and, thus, public administrations, often, tend to support those experiences and integrate their existence within existing systems. Recent studies on tactical urbanism – here relevant for their attempt to analyze the interplay between grassroots interventions and the involvement of practitioners and researchers in transforming urban spaces – have advanced the hypothesis that the transformative stances of urban tactics could either dissolve or transform in search for long-term coordination (Brenner, 2017; Guadalupi, 2019; Mayer, 2013). In this perspective, processes of institutionalization and cooptation of non-institutional operations are pre-figured, and the (long-)existing experiments in the production of micro-political collective spaces could drive insights to understand what the opportunities and threats of this process of integration are (in situated, context-specific cases).

To explain the perspective we apply in order to investigate and discuss the possible evolu-

tionary paths and future trajectories of micro-political collective actions, it is necessary to clarify the concepts of institutionalization and cooptation. We consider institutionalization incipient in every social situation enduring in time (Gualini, 2001), and define institutionalization as a process of production of norms, protocols and procedures (De Leonardi, 2001; Salet, 2018) that allow the reproduction of those situations. Also, possibly, institutionalization processes inhibit the intrinsic flexibility of spontaneous actions and everyday practices (to which we have also referred, above, as coping mechanisms to respond to impacts of sudden shocks or chronic stresses). In this sense, we critically interrogate the possibility that radical practices might migrate within the mainstream to transform into normalized routines, with the risk of losing – instead of just softening – their transformative stances. In this sense, how do disruptive tactics (Pruijt, 2003) get contaminated with conventional ones? In other words, does institutionalization (construction of protocols for action) imply losing flexibility and the ability to respond to new problems quickly?

Alternatively, cooptation processes might be put into action by the dominant systems. Cooptation is a mechanism in which “the co-opting organization embraces certain ideas from the movement, while redefining problems in such a way that solving them does not threaten its own stability” (Pruijt, 2003, p. 136). In this scenario, micro-political collective actions and the groups performing them would merely become service providers. The cooptation of micro-political actions, narratives, and rhetoric should be critically examined, questioning the role that planning and policy tools can play in (i) defending the intrinsic values of self-organised and co-produced actions for a sustainable and equitable transformation of collective space, (ii) eventually upscaling the experiments by producing protocols for action.

Lastly, we attempt to experimentally investigate the role of tools – both material and immaterial such as a bench or a political manifesto – when they are used to activate and articulate spaces for micro-politics, and when those tools are tested, adapted and improved in the situated specific contexts of the six selected cases. Each context is not only a physical space, it is a site for collective action, providing a set of opportunities and constraints to deal with. Building on previous studies that maintain that the redefinition of rights and citizenship can eventually occur in spaces of collective action (Holston, 1999;

Miraftab, 2006; Cahen, Schneider and Saegert, 2019), we are interested in the potential of tools to activate collective endeavours. As we said before, collective actions are endeavours that can rebalance local power networks in socio-ecological systems. In this sense, tools are essential to activate and sustain micro-political processes that could alter the existing system of rights in favour of the vulnerables. We attribute two types of agency to tools in relational collaborative processes, one that we call here “expected functions” and the other that we call “unexpected functions”. We are interested in both types because we think only a combined analysis of the two can provide a better understanding of collective actions, so we pay attention to how tools intervene in spaces of collective action in predictable and unpredictable ways. The expected functions are more or less consciously assigned by a person – a researcher/practitioner/activist – to the tool. There are, of course, some conditions the person must deal with that influence the process in the phase of selection of the tools. For instance, it is related to the reasons for the engagement of the researcher in the specific case (officially engaged by others or motivated by personal reasons or joining grassroots actions), to the socio-economic structures underlying the targeted site or group (minorities and vulnerable groups, marginalised areas, highly conflictual sites, environments “at risk”), to the duration of the intervention (from days/years to generations). Furthermore, engaged scholars and practitioners enter the context with their own thoughts, background experiences and know-how that influence the dynamics and, in many cases, affect the accomplishment of future expected results.

The unexpected functions of tools we would like to pay attention to are, instead, derivative (from the Science and Technology Study) of the idea of the effects caused by connections or networks of elements (Latour, 2005) that go beyond the human agency. The aim is also to explore how codified and already tested methods and combined or reinvented under (un)formalised agreements with local/supralocal actors, as well as how emerging and new tools developed “in place” have more than predictable effects. Adding to the work of scholars that look at tools as agents which can be involved in creative methodologies to empower the vulnerables (see for instance Lancione, 2017), we think about material transformation (objects and devices that result from co-design/co-construction, etc.), products of processes of self-production/self-organisation/appropriation (creation of

new services, claim making actions, explorations and site walks, etc.), networks/platforms/digital products (open source database, transmedia storytelling, etc.). Analysing the expected functions of tools as they were designed according to a pre-determined system of relations, we would like to invite researchers to think about the unexpected local and supralocal relations that tools can be part of.

Preliminary conclusions: towards an agenda for the researchers’ engagement in collective actions

To conclude, this paper started from our mutual interests related to collective actions as processes with a renewed importance placed on the background of the redefinition of roles between institutions and non-institutional figures, especially those that are very close to grassroots movements and organisations. We are very much aware of the fact that in the present moment there is the concrete risk for collective actions to be either weakened by post-emergency States’ interventions or reinforced in opposition to the evolving redistribution of rights and goods.

We proposed a relational perspective to construct a framework for the analysis of emergent or existing collective actions identifying three main aspects (alteration of power networks by collective actions intervening on bottom-up claims; trajectories of micro-political collective actions in relations to institutions and policies in the long term; the potential of non-human tools for collective actions). With the help of researchers that have operated on vulnerabilities in disadvantaged or marginal communities in South America, Central Europe and Italy and providing a general frame to look at their experiences, we would like to invite other scholars to join this debate in the future, to implement or reconfigure the frame we proposed and, more important, to dedicate our research efforts to be part of collective actions.

Notes

* Department of Architecture and Urban Studies, Politecnico di Milano, cristina.catalanotti@polimi.it

** Department of Architecture, Università degli Studi di Napoli “Federico II”, marilena.prisco@unina.it

*** Faculty of Architecture, Pontificia Universidad Católica de Chile, visconti.cri@gmail.com

1. According to Brown et al. 2012 we refer to “communal management of land and resources as a project of resistance to privatization and globalization” (Brown et al., 2012).

2. Social construction of risk occurs because power (material and non-material) “makes certain social

groups within the city, and collectively, certain cities, more disaster-prone than others” (Pelling 2003).

References

- Agamben G. (2003), *Stato di eccezione*, Bollati-Boringhieri, Turin
- Ahlert, M., Becker M., Kreisel A., Misselwitz P., Pawlicki N., & Schrammek, T. (2018), *Moravia manifesto: estrategias de codificación para barrios populares: coding strategies for informal neighborhoods*, Berlin
- Allen, A., Griffin, L., & Johnson, C. (2017) *Environmental Justice and Urban Resilience in the Global South*, Palgrave MacMillan, New York
- Allen, A. (2014), “Peri-urbanization and the political ecology of differential sustainability”, in Parnell, S., Oldfield, S. (eds.) *A Routledge Handbook on Cities of the Global South*, Routledge, London (pp. 522–538)
- Brenner, N. (2017), “Is ‘tactical urbanism’ an alternative to neoliberal urbanism? Reflections on an exhibition at the moma”, in Petrescu, D., & Trogal, K. (eds.), *The social (re) production of architecture: Politics, values and actions in contemporary practice*, Routledge, London (pp.113-128)
- Brown, G., Krafl, P., & Pickerill, J. (2012), “Holding the future together: Towards a theorisation of the spaces and times of transition”, *Environment and Planning A*, 44(7) (pp. 1607– 1623)
- Campagnari, F. (2020), *Off-center. Citizen initiatives between institutionalization and innovation. Evidences from case studies in Slovakia and France*. [Doctoral dissertation]. Università IUAV di Venezia, Venice
- Cahen, C., Schneider, J. & Saegert, S. (2019), “Victories from Insurgency: Re-Negotiating Housing, Community Control, and Citizenship at the Margins”, *Antipode*, 51 (pp.1416-1435)
- Castree, N. (2010), “Neoliberalism and the Biophysical Environment A Synthesis and Evaluation of the Research”, *Environment and Society: Advances in Research*, 1 (pp. 5–45)
- Cook, I., & Swyngedouw, E. (2012), “Cities, Social Cohesion and the Environment: Towards a Future Research Agenda”, *Urban Studies*, 49(9) (pp. 1959-1979)
- De Leonardis, O. (2001), *Istituzioni. Come e perché parlare*, Carocci, Rome
- Dehl, S., Hehl, R., & Ventura, P. (2020), *Housing the Co-op –A Micro-political Manifesto*, Ruby Press
- Gotti, F. (2020), “Interrogare il luogo: un allestimento narrativo”, in Ruffini E. (ed.), *Se quei muri potessero parlare. Una pagina di storia per un museo temporaneo in costruzione*, Il filo di Arianna (pp. 89-92)
- Guadalupi, C. (2019), *Undisciplined expertise. Reflections on an emerging profession within Tactical Urbanism*, [Unpublished Doctoral dissertation]. Politecnico di Torino, Turin
- Griffin, L., Khalil, D., Allen, A., & Johnson, C.(2017), “Environmental Justice and Resilience in the Urban Global South: An Emerging Agenda”, in Allen, A., Griffin, L., Johnson, C. (eds.), *Environmental Justice and Urban Resilience in the Global South*, Palgrave MacMillan, New York
- Gualini, E. (2001), *Planning and the Intelligence of Institutions: Interactive Approaches to Territorial Policy-Making Between Institutional Design and Institution-Building*, Routledge, London
- Holston, J. (1999), “Spaces of insurgent citizenship”, in Holston, J. (ed.), *Cities and Citizenship*, Duke University Press, Durham (pp. 155–173)
- Lancione, M. (2017), “The ethnographic novel as activist mode of existence: translating the field with homeless people and beyond”, *Social & Cultural Geography*, 18(7) (pp. 994-1015)
- Latour, B. (2005), *Reassembling the social*, Oxford University Press, Oxford
- Mayer, M. (2013), “First world urban activism”, *City*, 17 (pp. 5–19)
- Mirafteb, F. (2006), “Feminist praxis, citizenship, and informal politics: Reflections on South Africa’s anti-eviction campaign”, *International Feminist Journal of Politics* 8(2) (pp. 194–218)
- Pappalardo, G., & Gravagno, F. (2018), “Beyond dichotomies, in the search for a democratic dialogue toward social-ecological care: Lessons from the Simeto River Agreement in Sicily, IT”, *Tracce Urbane. Rivista Italiana Transdisciplinare di Studi Urbani*, 2(3) (pp. 93-114)
- Pelling, M. (2003), *The Vulnerability of Cities: Natural Disasters and Social Resilience*, Earthscan
- Petrescu, D., Petcou, C., & Baibarac, C. (2016) “Co-producing commons-based resilience: lessons from R-Urban”, *Building Research & Information*, 44(7) (pp. 717-736)
- Pruijt, H. (2003), “Is the institutionalization of urban movements inevitable? A comparison of the opportunities for sustained squatting in New York City and Amsterdam”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 27(1) (pp. 133-157)
- Salet, W. (2018), *Public Norms and Aspirations: The Turn to Institutions in Action*, Routledge.
- Satterthwaite, D. (2013), “The political underpinnings of cities’ accumulated resilience to climate change”, *Environment and Urbanization*, 25(2) (pp. 381-391)
- <https://larivoluzionedelleseppie.org/>
- <https://www.constructlab.net/>

Tavola rotonda

Il Laboratorio INU Giovani: sperimentazioni, ricerche e progetti

Il Laboratorio INU Giovani: sperimentazioni, ricerche e progetti

Luana Di Lodovico* e Quirino Crosta**

Il Laboratorio INU Giovani

Il Laboratorio INU Giovani, nato nell'ambito della campagna associativa 2020 dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, si pone come obiettivo quello di far conoscere, promuovere e valorizzare le idee, i progetti e i lavori dei giovani urbanisti. In occasione della XII Giornata di Studi INU, e in questo particolare periodo storico, che vede la messa in discussione di molti aspetti della professione, della ricerca e degli spazi entro cui si muovono le riflessioni della città contemporanea, il laboratorio intende costruire un terreno di confronto sui temi comuni e condivisi per cercare di trovare approcci, strumenti e metodologie innovative e originali per misurarsi con le trasformazioni che stiamo vivendo. Il dialogo tra le parti sarà un evento dinamico che prenderà avvio da sperimentazioni, esperienze, conoscenze scientifiche e professionali sui temi individuati dal manifesto d'intenti di INU Giovani, e arriverà a costruire un orizzonte di senso per la definizione di una agenda comune che ponga l'urbanistica e la pianificazione territoriale nuovamente al centro del dibattito pubblico.

La tavola rotonda rappresenterà un'occasione per affrontare le nuove esigenze e le aspettative della società civile, del mondo della ricerca e del lavoro che sono emerse negli ultimi anni e soprattutto all'indomani della crisi sanitaria mondiale in termini di pianificazione territoriale, sviluppo sostenibile, rigenerazione urbana, qualità di vita nella città, adattamento al cambiamento climatico, mitigazione dei rischi e miglioramento della qualità della vita. Un momento di confronto per tutti i partecipanti sia per l'acquisizione di una maggiore consapevolezza delle nuove sfide della disciplina urbanistica e del progetto territoriale che delle competenze da mettere in campo per operare una scelta professionale proattiva per sé e per la comunità.

Vi presentiamo di seguito, brevemente, il lavoro che i singoli partecipanti presenteranno alla tavola rotonda.

È tempo di disegnare il futuro che vogliamo

Francesco Abbamonte | Dipartimento di Architettura, Università Federico II

La pandemia Covid-19, con la conseguente crisi sociale ed economica che ha provocato, ha reso ancor più evidente la profonda disuguaglianza generazionale che affligge l'Italia. Le nuove generazioni si trovano di fronte ad una pandemia che ha inasprito le disuguaglianze sociali e geografiche preesistenti, restituendo prospettive sconfortanti e di assolu-



ta incertezza sul futuro. Al contempo, però, ci troviamo dinanzi una fase di transizione che presenta anche un ponte verso nuove ed interessanti opportunità che potrebbero, se sfruttate con lungimiranza e prontezza, riportare al centro dell'attenzione temi quali gli investimenti nella scuola e nella ricerca, l'occupazione giovanile, la necessità di uno sviluppo che si concentri sui temi della sostenibilità e dell'innovazione. In questo scenario qual è l'idea di paese che l'istituto nazionale di urbanistica sta portando avanti? E qual è il ruolo delle nuove generazioni di professionisti in questo progetto?

Contratto di Fiume Tevere da Castel Giubileo alla foce e il ruolo dell'urbanistica

Elisa Avellini | DICEA, Università Di Roma La Sapienza

Romina D'Ascanio | Dipartimento di Architettura, Università Roma Tre

Il contributo intende mettere in evidenza alcuni elementi dell'esperienza in corso del Contratto di Fiume (CdF) Tevere da Castel Giubileo alla foce, facendo particolare riferimento ai lavori condotti dalla Segreteria Tecnica del CdF. In particolare, si vuole fare emergere come lo strumento del CdF possa innescare approcci innovativi per la rigenerazione urbana, capaci di generare spazi di scambio interdisciplinare. Il CdF si configura come strumento di facilitazione per nuove modalità di comunicazione tra istituzioni e territori. La figura dell'urbanista viene dunque chiamata a far dialogare insieme istanze dal basso e indirizzi dall'alto, mediando tra approcci provenienti da ambiti disciplinari talvolta molto distanti tra loro.

Tecniche e tecnologie specialistiche a supporto della pianificazione urbanistica

Antonia Arena | Dipartimento di Architettura, Università degli Studi di Napoli Federico II

Il tema di discussione riguarda l'uso di tecniche e tecnologie specialistiche come strumenti di supporto alle decisioni. Da esperienze diverse maturate nella pratica professionale e nella ricerca universitaria emerge la domanda se queste possono costituire un'effettiva innovazione nei processi decisionali per le Pubbliche Amministrazioni o se sono strumenti di semplificazione dell'attività degli urbanisti.

Spazio urbano e "effetto città"

Antonio Bocca | Dipartimento di Architettura Pescara, Università degli Studi "G. d'Annunzio" Ch-Pe

Lo spazio urbano, alla luce delle problemati-

che attuali, assume una maggiore valenza nella riaffermazione delle centralità presenti e di quelle future. La qualità della composizione architettonica in rapporto con la pianificazione territoriale può risultare il volano per innescare "effetto città" ri-acquistando il ruolo di centralità attraverso il progetto. Le funzioni e le attività capaci di rianimare i luoghi centrali della città sono da ricercare nell'innovazione socio-economica e tecnologica, al fine di proporre nuovi paradigmi progettuali incentrati sulla creazione di "effetto città", tali da riconfigurare lo spazio pubblico, mettendo in relazione Architettura e Urbanistica.

Insedimenti militari dismessi e questioni di (mancata) rigenerazione urbana: verso la definizione di un'agenda comune?

Federico Camerin | Università Instituto Universitario de Urbanística de Valladolid, Departamento de Urbanismo y Representación de la Arquitectura, Universidad UVA de Valladolid (Spagna) e Fakultät Architektur und Urbanistik, Bauhaus-Universität Weimar (Germania)

Il contributo si prefigge di delineare gli elementi di inerzialità che caratterizzano i processi di dismissione e rigenerazione del patrimonio immobiliare del Ministero della Difesa dalla fine degli anni '90 fino ad oggi e di proporre alcune linee guida per procedere all'impostazione di un'agenda comune a livello nazionale per impostare processi virtuosi di riuso nel medio-lungo periodo, anche tenendo conto del ripensamento degli spazi urbani di fronte agli impatti della recente pandemia.

La "risorsa" Patrimonio, prospettive di governance e pianificazione emergenziale

Carlo Federico Dall'Omo | Dipartimento di culture del progetto, Università Iuav di Venezia

Giada Limongi | Dipartimento di Architettura e Disegno Industriale, Università della Campania L. Vanvitelli

L'emergenza COVID-19 ha riportato l'attenzione del governo del territorio sul rapporto tra pianificazione di lungo periodo e gestione emergenziale. La pandemia è un fenomeno che ha colpito l'intero territorio e, a differenza di altre condizioni di rischio come quello sismico ed idrogeologico, sta interessando l'intera rete del governo del territorio. Questa condizione di stress è in realtà un filone di ricerca noto alle discipline che si occupano del fare città. Ai tradizionali rischi intesi come fattori di shock cui il nostro territorio è frequentemente sottoposto, nell'ultimo decennio, si sono aggiunti quei pericoli connessi

all'emergenza climatica ed in modo inedito lo scenario pandemico. Con l'attuale emergenza sanitaria è emersa in modo sempre più evidente tanto la penuria di risorse economiche in liquidità e di attrezzature, quanto la disponibilità di spazi. Questa dualità ha colpito in prima battuta quelli che sono i territori in cui l'imprenditorialità d'azienda è stata applicata anche per la gestione della Cosa Pubblica. In questo senso, può essere riconosciuta come ordinaria quella pratica di impiego del Partenariato Pubblico-Privato nella gestione dei beni strutturali e non, soprattutto da parte dei "corpi" amministrativi del Nord Italia. Di contro, le amministrazioni (comunali, provinciali, regionali, sanitarie, ecc.) del Centro e del Sud della penisola non hanno ancora fatto proprio questo spirito di esternalizzazione dei beni immobiliari dello Stato. La criticità data dalla penuria di risorse è rapportata con la necessità di una governance di lungo periodo e pone l'accento sulla valorizzazione e l'alienazione dei grandi patrimoni immobiliari pubblici in carico agli enti locali. In questo scenario, la disomogeneità del "sistema paese" apre, come spesso avviene nelle situazioni di emergenza, anche a dei possibili virtuosismi. E' quindi possibile cogliere in questa differenza di paradigma, l'opportunità di una gestione rivolta ad una trasversale "pianificazione dell'emergenza" di lungo periodo? Può esistere una modalità virtuosa di integrazione tra questi due informali modelli di governance che interessano il Patrimonio pubblico italiano? Il Patrimonio può essere uno strumento centrale per la gestione territoriale, soprattutto in funzione di una sovrapposizione sempre più pressante e diversificata del rischio?

Shanghai Badaitou Protected Architecture Project

Andrea Grossi | SMP Studio Marco Piva (Milano)

Lo sviluppo di pratiche moderne in campo urbanistico deve, al giorno d'oggi, partire dalla raccolta dati e informazioni spazializzate all'interno dei software GIS (con licenza o open source), così da ottenere un'immediata ed efficiente restituzione della realtà. Gli obiettivi sono: ridurre i tempi di analisi e ricognizione dei luoghi, ottenere misure e computi metrici precisi e avviare (per quanto già in corso) un processo di "urbanistica senza carta", anche attraverso la dematerializzazione degli archivi storici presenti nelle amministrazioni comunali, al fine di facilitare la trasmissione e consultazione dei dati urbanistici, oltremodo interrogabili attraverso la costruzione di piattaforme WebGIS.

Piano di Risanamento di Quartucciu (CA)

Rossana Pittau | *Libero Professionista*

La perequazione costituisce uno strumento di politica fondiaria fondamentale per la gestione di piani e progetti. Questo scritto ripercorre l'applicazione del principio perequativo nell'ambito del piano di risanamento di Quartucciu (CA), indagandone le modalità applicative proprie della prassi attraverso la determinazione delle classi perequative, l'attribuzione degli indici, la ricomposizione fondiaria e la gestione dei comparti perequativi.

“Toward a Street-Small-Slow approach to research on risk landscapes. Diffused knowledge, toxic autobiographies and small data from a Sicilian petrochemical town”

Elisa Privitera | *Università degli Studi di Catania*

Il percorso di ricerca presentato mira ad investigare come le azioni collettive resistenti -cioè legate ai conflitti ambientali- e resilienti -cioè legate a pratiche bottom-up proattive e di adattamento- possano diventare azioni creative e progettanti del proprio ambiente di vita. Se da un lato vi è un filone teorico di pianificazione riguardante *just sustainability* (Agyeman and Evans, 2004) e *just city* (Fainstein, 2010), in Italia il portato di tali riflessioni non è ancora entrato in maniera rilevante né nel dibattito accademico, né nelle pratiche di pianificazione e progettazione, né tanto meno nella normativa. Al fine di mettere in luce tali limiti e di sperimentare una ri-significazione del rischio che tenga in considerazione e includa in maniera autentica le lotte per la giustizia ambientale, sto portando avanti una rilettura e valutazione delle vulnerabilità e dei danni presenti nel territorio di Gela attraverso la prospettiva di chi lo abita e le alterazioni di micro-elementi che lo compongono e che abbiamo ridefinito *small data*.

Aree territorialmente marginali; nuove norme di gestione e proprietà collettiva delle risorse territoriali

Giovanni Ottaviano | *Dipartimento di Bioscienze e Territorio, Università degli Studi del Molise*

Il lavoro di ricerca presentato si focalizza sulla reinterpretazione del ruolo delle aree territorialmente marginali, in particolare quelle protette sotto l'aspetto naturalistico, finalizzato alla costruzione di uno scenario territoriale entro il quale il loro ruolo risulterebbe significativamente mutato. Le principali chiavi di lettura adottate nella metodologia di lavoro consistono nella rivalutazione – in

forma attualizzata e ibridata – delle forme di gestione e proprietà collettiva delle risorse territoriali, nonché nella loro interpretazione ecologico-politica come strumenti ristrutturativi di rapporti lavoro-natura-valore maggiormente efficaci ai fini della produzione di patrimonio territoriale.

Le pratiche partecipative come ricerca di paradigmi alternativi per la gestione delle risorse urbane. Il caso del quartiere Loggia-Vucciria di Palermo

Federico Urso | *Università degli Studi di Palermo, Dipartimento di Architettura*

Quando le politiche urbanistiche si distaccano dalle comunità, prima o poi la qualità della vita si riduce. Questo è vero per ogni epoca. L'urbanistica moderna, come è noto, nasce come disciplina per la risoluzione di problemi legati allo sviluppo della città. E in tal senso si è spesso focalizzata sul regolamento normativo dei fenomeni sociali urbani, sull'assegnazione di funzioni in relazione agli spazi esistenti o di progetto e sulle loro connessioni, sino ad arrivare -negli ultimi anni- allo studio degli impatti antropici sul pianeta come causa del depauperamento delle sue risorse. La scala di riflessione dell'urbanistica, in questo suo lungo cammino, è senz'altro aumentata ed i fenomeni che la riguardano sono spesso trattati a livello globale. A volte però, emergenze sanitarie, come quella legata alla contemporanea pandemia da Coronavirus, riportano l'attenzione sulla scala micro-locale e sul benessere e/o salute delle piccole comunità. In questo contesto, le pratiche partecipative, più o meno formali, messe in moto da organizzazioni del Terzo Settore, assumono maggiore valore non il solo perché affrontano problemi specifici raccontandoli da vicino, ma soprattutto perché provando a risolverli affrontano il tema della gestione. E quindi della governance. Attraverso il racconto del processo avviato negli ultimi tre anni nel quartiere Loggia-Vucciria di Palermo, tra rilevamento di criticità, riappropriazione temporanea degli spazi pubblici, sostegno dell'economia di prossimità, collaborazione con l'amministrazione locale e contrasto alla povertà e al disagio sociale, il presente contributo intende rimarcare l'importanza di un approccio top-down/bottom-up integrato come garante di sostenibilità.

Conclusioni

Emergono chiari alcuni temi di profonda attinenza con i problemi contemporanei della città e della società. Ricorre in più percorsi di ricerca il tema della pandemia e del suo rifles-

so sull'organizzazione delle funzioni nella città, degli spazi pubblici e dei servizi. Ricorrono i temi della transizione, della sostenibilità e dell'innovazione, non solo come modalità interpretative ed operative sulle dimensioni ambientale ed energetica della città, ma anche della società, ossia non solo come chiavi di lettura del costruire ma anche dell'abitare. E si susseguono allora casi specifici di progetti di ricerca o applicazioni di specifici strumenti di lavoro sul territorio e sulla città: il contratto di Fiume, la rigenerazione urbana, tecniche e tecnologie per il miglioramento della gestione, i sistemi GIS e la loro accessibilità pubblica, dismissione e rigenerazione di patrimoni immobiliari pubblici. Torna nella gran parte di questa colletanea il tema della pandemia che ha segnato profondamente la vita del nostro Paese, così come di molti altri. Tornano le riflessioni proattive di percorsi di ricerca che stanno cercando di rielaborare *pars destruens* e *pars costruens* di quanto accaduto. Giunge fra gli ultimi lavori enumerati, la proposta di fare dell'urbanistica contemporanea un'urbanistica democratica, ossia partecipata ed inclusiva. Questo spunto di riflessione appare compatibile per ciascun percorso raccolto e in un momento in cui la crisi pandemica ha piegato società, capitali e città, la partecipazione e l'inclusione delle comunità nel processo di governo della città e del territorio segnano un nodo centrale. Lo segnano in ragione delle disomogeneità, delle fragilità e delle fratture sociali ed urbane che attraversano il Paese; lo segnano come nuovo *modus operandi* per le azioni di piano e per il rinnovamento di quella cultura sociale ad esse necessaria; lo segnano in correlazione ad azioni e pratiche collettive di governo dello spazio urbano, dei beni pubblici e comuni che strutturano gli insediamenti. E ad azioni condivise corrispondono responsabilità condivise e informazioni diffuse: e qui il tema della consapevolezza della vulnerabilità territoriale e edilizia trova ampio spazio, tanto per crescere e migliorare, quanto per collegarsi ad un ragionamento più ampio e vasto che investe l'urbanistica italiana ed un suo imprescindibile rinnovamento. Rinnovamento che tenga conto di nuove tecniche e tecnologie, di nuove dimensioni, di nuovi temi etici e nuovi diritti, di nuovi strumenti e nuovi standards. Ad esempio quello della giustizia sociale, del diritto all'ambiente e alla salubrità, quello dei diritti sociali e civili, dell'inclusione delle comunità, dei diritti delle terre alte e delle aree marginali. Include temi e attori per cambiare se necessario un impianto ormai obsoleto e iper-rigido.

Note

* Dipartimento di Ingegneria Civile, Edile-Architettura e Ambientale, luanadilodovico@hotmail.it

** Dipartimento di Ingegneria Civile, Edile-Architettura e Ambientale, quirino.crosta@gmail.com