

STRUMENTI INNOVATIVI PER LA RIQUALIFICAZIONE DEI QUARTIERI RESIDENZIALI IN ITALIA: TRE CASI ESEMPLARI

**INNOVATIVE TOOLS FOR THE REHABILITATION OF THE
HOUSING ESTATES IN ITALY: THREE EXAMPLES**

**HERRAMIENTAS INNOVADORAS PARA LA
REHABILITACIÓN DE BARRIOS RESIDENCIALES EN
ITALIA: TRES EJEMPLOS**

Corinna MORANDI, Gloria PESSINA, Lina SCAVUZZO *

RIASSUNTO

Dagli anni '90 la realizzazione dei quartieri residenziali pubblici, avvenuta tra gli anni '50 e '70, ha ceduto il passo in buona parte delle città italiane ad interventi di riqualificazione, non solo fisica ma anche sociale, dei grandi complessi realizzati nei decenni precedenti, spesso percorsi da processi di degrado che ne hanno stigmatizzato negativamente l'immagine. I tre casi presentati nell'articolo descrivono diverse ed esemplari modalità di intervento pubblico o in partnership pubblico-privato, per la riqualificazione integrata di quartieri periferici: mentre due di essi (PRU via Artom e CdQ Sant'Eusebio) utilizzano in modo nuovo alcuni strumenti attuativi innovativi nelle modalità di finanziamento pubblico e nell'iter procedurale introdotti negli anni '90 –i cosiddetti “programmi complessi”-, il terzo caso (Villaggio Barona) propone, attraverso un intervento di dimensioni quantitativamente limitate e di iniziativa sostanzialmente privata, la riqualificazione di un ampio settore urbano in crisi di cui il “quartiere” diviene il nuovo centro spaziale e sociale. Dei casi si ricostruisce, oltre la contestualizzazione negli ambiti urbani di riferimento, l'insieme delle azioni di accompagnamento o di partecipazione che hanno teso a superare le situazioni di conflittualità che spesso compromettono l'efficacia di questi programmi.

Parole chiave: edilizia residenziale pubblica, riqualificazione, gestione dei conflitti, partecipazione, programmi complessi, Programmi di Recupero Urbano, Contratti di Quartiere.

* Corinna Morandi é Architetto e Professore Associato in Urbanistica nel Dipartimento di Architettura e Pianificazione del Politecnico di Milano; Gloria Pessina é Dottore in Pianificazione Urbana e Politiche Territoriali e Ricercatore presso Synergia S.r.l, Milano, e Lina Scavuzzo é Architetto e Dottore di ricerca in Pianificazione Urbana, Territoriale e Ambientale nel Dipartimento di Architettura e Pianificazione del Politecnico di Milano.

ABSTRACT

The construction of large size residential public housing estates that took place between the Fifties and the Seventies has been replaced in the Nineties in the vast majority of the Italian cities by the physical and social rehabilitation of the former built housing estates, often characterised by degradation and negative stigmatisation. The three cases that are presented in the article describe different forms of public or public-private interventions for the integrated rehabilitation of peripheral neighbourhoods: while two of them (PRU via Artom and CdQ Sant'Eusebio) use in an innovative way some new implementation tools introduced in the Nineties – the so called “complex programmes” -, the third case (Villaggio Barona) proposes, through a small scale intervention promoted mainly by private actors, the rehabilitation of a wide and critical urban sector where the new neighbourhood becomes a new spatial and social core. Through the cases it is possible to understand not only the context of the different urban sectors, but also the interventions that have been promoted in order to foster the participation of the inhabitants, to support them and to manage and overcome the conflicts that often compromise the effectiveness of such programmes.

Keywords: Public Housing Estates, Rehabilitation, Conflict Management, Participation, Complex Programs, *Programmi di Recupero Urbano* (Programs of Urban Regeneration), *Contratti di Quartiere* (Contracts of Neighborhood).

RESUMEN

Desde los años 90 en muchas ciudades italianas hemos pasado de la creación de polígonos residenciales públicos, habitual en los años 50 y 70, a intervenciones de rehabilitación física y social sobre los mismos. Estos grandes conjuntos, realizados en las décadas mencionadas, sufren a menudo procesos de degradación que influyen negativamente sobre su imagen. Los tres casos analizados en el artículo describen distintas modalidades de intervención pública o de colaboración público-privada en las acciones de rehabilitación integrada de barrios periféricos. Mientras dos de ellos (PRU via Artom y CdQ Sant'Eusebio) han sido realizados gracias a instrumentos de gestión, introducidos en los años 90, e innovadores por las modalidades de financiación pública y de intervención – llamados “programas complejos”; en el tercer caso (Villaggio Barona) se rehabilita un amplio sector urbano en crisis, a través de una acción de menor dimensión y desarrollada por iniciativa privada, donde el “barrio” se propone como nuevo centro espacial y social. De los casos se desprende, además del contexto urbano de referencia, el conjunto de acciones de desarrollo o de participación que ayudaron a superar las situaciones de conflicto y que a menudo ponen en peligro la eficacia de estas acciones.

Palabras clave: Vivienda de protección oficial, rehabilitación, gestión de los conflictos, participación, programas complejos, *Programmi di Recupero Urbano* (programas de recuperación urbana), *Contratti di Quartiere* (contratos de barrio).

1. La residenza pubblica nella costruzione della città italiana nel secondo dopoguerra

In un numero monografico della rivista *Ciudades* dedicato alla riabilitazione dei quartieri periferici il caso italiano può portare degli elementi di discussione e confronto di un certo interesse, legati alla rilevanza che l'intervento pubblico ha rivestito nella questione abitativa nazionale, con delle specificità nei modi di operare che hanno contraddistinto diverse fasi storiche, fino agli ultimi due decenni.

Una prima fase è rappresentata dall'immediato secondo dopoguerra, caratterizzato da una vera e propria emergenza abitativa che ha portato il governo italiano ad avviare uno dei più importanti programmi di sostegno all'edilizia e all'occupazione, il Piano Ina-Casa (ex lege n.43/1949 "Provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia. Case per lavoratori"). Diverse testimonianze di questa esperienza si trovano nei numerosi quartieri pubblici, ancora di modeste dimensioni, localizzati a ridosso della periferia storica che si ispiravano a spazialità domestiche, prestando particolare attenzione alla qualità dello spazio aperto ed alla relazione tra l'alloggio, i servizi ed i giardini (Secchi in: Di Biagi, 2001). Gli anni '60, caratterizzati da una grande pressione abitativa nei confronti delle aree di maggiore sviluppo, vedono la nascita di una seconda fase: la legge 167/1962 introduce i "Piani di Edilizia Economica e Popolare" (Peep) e consente agli enti pubblici, in particolare i comuni, di acquisire tramite l'esproprio nuovi terreni a costi inferiori a quelli di mercato, generalmente localizzati in aree molto periferiche. I nuovi complessi, realizzati attraverso sistemi di prefabbricazione, ricercano un rapporto ad ampia scala con il territorio urbano "attraverso quella che è stata variamente definita come l'illusione o il mito della grande dimensione" (Rossari in: Pugliese, 2005). Nell'arco di un decennio, tuttavia, le nuove abitazioni "vengono associate all'insorgere di effetti negativi ed indicate come simbolo del fallimento ideologico di un progetto culturale" (Scavuzzo, 2010): la grande dimensione viene messa in discussione perché condensa in un unico luogo popolazioni con analoghi problemi di integrazione sociale, il cui isolamento è amplificato dalla collocazione periferica, non solo in termini geografici.

A partire dalla fine degli anni '70 e in particolare nel corso degli anni '80 il connubio tra ricerca progettuale e intervento pubblico, che aveva caratterizzato per alcuni decenni la realizzazione dei grandi quartieri, viene a perdere di rilevanza. Ha inizio così una terza fase per la residenza pubblica in Italia: la questione si presenta con connotati nuovi, anche se il fabbisogno continua ad essere alto; sempre meno risorse sono disponibili per i grandi programmi di edilizia sociale, si modificano in parte i soggetti che esprimono la domanda di abitazioni a basso costo ed emergono forme diffuse di degrado fisico e sociale; si delinea la questione dei limiti fisici alla crescita urbana e la contemporanea disponibilità di "vuoti" all'interno delle zone urbanizzate (Secchi, 1984). La questione della

residenza a basso costo entra nei programmi di intervento sulla città che pongono al centro i temi della riqualificazione urbana¹. Le politiche nazionali e regionali nei confronti dei grandi quartieri residenziali pubblici hanno aperto scenari nuovi: dalla graduale vendita del patrimonio con la formazione di grandi “condomini” che reggono a fatica le criticità poste da un prodotto edilizio spesso obsoleto che necessita di interventi strutturali e complessi; alla definizione di un insieme di strumenti di carattere normativo e di finanziamento che consentono di intervenire in modo integrato sugli aspetti fisici e su quelli sociali della riqualificazione, come nei casi che abbiamo selezionato per questo articolo. Non è ancora il momento di fare un bilancio degli interventi di riqualificazione più recenti e comunque non è negli obiettivi e nelle possibilità di questo articolo: qualche accentuazione sulla esemplarità di alcuni strumenti operativi (programmi di recupero, programmi di riqualificazione urbana, contratti di quartiere), di diversi temi progettuali (sostituzione parziale o rimodellazione dei manufatti edilizi, inserimento di elementi di qualità spaziale e ambientale nello spazio pubblico, complessificazione funzionale) e di alcune pratiche gestionali (la progettazione partecipata, le partnership inedite tra pubblico e privato) può comunque essere utile per una riflessione comune.

1.1. La riqualificazione dei quartieri periferici: gli strumenti operativi degli anni '90 tra sperimentazione e difficoltà di innovazione

Accantonato il modello di intervento che aveva condotto alla realizzazione estesa di quartieri di grandi dimensioni nei quali la matrice pubblica era riconoscibile sia nella unitarietà della progettazione urbanistica ed architettonica sia nella relazione “vincolata” dalla normativa tra spazi per la residenza e spazi per le attrezzature collettive, gli anni più recenti vedono delinearsi una nuova fase per l'edilizia residenziale pubblica. I grandi quartieri delle periferie urbane rappresentano, soprattutto dal punto di vista morfologico, la memoria di una fase ben definita di crescita delle città italiane, ma al loro interno sono scossi dal cambiamento demografico e dalla pressione di nuovi utenti. Il diverso contesto economico della città post industriale, l'evidenza dei limiti e delle problematiche legate al modello di quartiere monofunzionale, nonché l'obsolescenza del patrimonio di edilizia residenziale pubblica orientano l'azione pubblica verso programmi di intervento in cui l'integrazione economica, funzionale e sociale è considerata ineludibile. L'intervento sulla città esistente, inteso in Italia fino agli

¹ Nel testo si usa in modo estensivo il termine riqualificazione, anche se le declinazioni delle modalità di trasformazione fisica e gestionale che caratterizzano gli ultimi decenni sono varie, ed ognuna sottolinea una particolare connotazione del modo di rapportarsi alla città costruita: con “ristrutturazione” si sottolinea in particolare il ruolo delle trasformazioni fisiche sia a livello edilizio, che urbanistico; la “valorizzazione” fa riferimento agli effetti delle trasformazioni fisiche e funzionali sul mercato immobiliare, mentre con “rigenerazione” intendiamo l'attivazione di processi economici e sociali di upgrading del contesto locale, più o meno sostenuti da politiche e finanziamenti pubblici, che possono accompagnare o seguire interventi finalizzati a migliorare le prestazioni di edifici e spazi urbani.

anni '70 e '80 principalmente come salvaguardia dei tessuti storici o di vecchia formazione, si estende anche alla salvaguardia della città contemporanea, della quale i quartieri della residenza pubblica sono un tassello determinante. In questi contesti la tutela delle testimonianze urbanistiche e architettoniche non può essere affrontata separatamente dalla presa in carico delle criticità sociali. A partire da queste criticità e dalla consapevolezza della obsolescenza di strumenti operativi pensati per l'urbanistica della crescita, quindi difficilmente utilizzabili per l'urbanistica della trasformazione e della riqualificazione, si definisce - prima a livello nazionale e poi con una ricca articolazione di leggi regionali - un insieme di "programmi" che sono contemporaneamente strumenti di finanziamento e strumenti urbanistici e che vengono utilizzati anche per affrontare la riqualificazione dei quartieri periferici (Palermo, 2008). Gli elementi che caratterizzano questi cosiddetti "programmi complessi" sono: l'obiettivo del recupero e della riqualificazione dei tessuti urbanistici, edilizi, ambientali; l'introduzione di una pluralità di funzioni accanto a quella residenziale ed una sua articolazione in diverse tipologie in relazione alla rilevanza del finanziamento pubblico (edilizia sovvenzionata, agevolata, convenzionata e a libero mercato); il coinvolgimento di una pluralità di attori e di risorse, sia pubbliche che private. All'interno dell'ampia famiglia di programmi complessi, due hanno un riferimento prioritario alla riqualificazione dell'edilizia residenziale pubblica: i Programmi di Recupero Urbano (PRU) introdotti dalla legge n. 493 del 1993 ed i Contratti di Quartiere (CdQ) nelle due edizioni del 1997 (DM 22 ott. 1997) e del 2001 (L. 21/2001).

Mentre i PRU si pongono in continuità con i Piani di Recupero introdotti negli anni '70 (L. 457/1978) allo scopo di riqualificare gli edifici degradati dei centri storici, concentrandosi molto sulla dimensione fisica dell'intervento - seppur integrata, a differenza del passato poiché sono previsti interventi infrastrutturali, ambientali ed edilizi, i Contratti di Quartiere già a partire dalla prima edizione del 1997, tentano di recepire l'esperienza innovativa dei programmi comunitari URBAN (1994-99), promuovendo un intervento multidimensionale (rinnovamento del patrimonio edilizio, risparmio energetico, introduzione di nuovi servizi per gli abitanti, miglioramento della qualità abitativa). I Contratti di Quartiere II (2001), esito di una riflessione sia sul programma URBAN che sui CdQ I, proseguono verso un'ulteriore integrazione degli interventi avendo come obiettivo principale la "promozione del territorio": vengono per questo previste azioni di natura differente quali l'infrastrutturazione, la valorizzazione di risorse storiche ed ambientali, il sostegno alle imprese locali, la lotta a fenomeni di degrado sociale, il rilancio dell'immagine del territorio. La partecipazione degli abitanti, auspicata nella prima edizione dei CdQ, diventa necessaria nei CdQII.

Dal punto di vista economico la rilevanza dei PRU e dei CdQ (I e II) è notevole: il Ministero dei Lavori Pubblici stanziava per i PRU 288 miliardi di lire (pari a circa 140 milioni di euro), per i CdQ I 300 miliardi di lire (circa 150 milioni di euro) e per i CdQ II oltre 260 milioni di euro, cui si aggiungono i finanziamenti regionali (che fanno salire la spesa pubblica a 1357 milioni di euro) e risorse private (1900 milioni di euro). I programmi complessi che interessano la residenza pubblica sono rilevanti anche dal punto di vista quantitativo: i CdQ I

approvati sono 46, i CdQ II sono 192, mentre per i PRU non è possibile al momento disporre di un dato preciso, ma sono molti i comuni che hanno ampiamente utilizzato le possibilità di finanziamento e la facilitazione delle procedure attuative introdotte da questi strumenti². Meno rilevanti sembrano essere però l'efficacia e la capacità di innovazione di molti programmi complessi: “la riqualificazione rimane essenzialmente legata ad interventi di natura fisica [...]. Esperienze note di riqualificazione di quartieri popolari, non supportate da politiche di accompagnamento ad uno sviluppo integrale, documentano come l'esito sia andato nella direzione opposta, a svantaggio proprio dei gruppi sociali più marginali” (Granata in: Grandi, 2008). Inoltre tali interventi, soprattutto nel caso dei PRU e dei CdQ I, presentano spesso confini piuttosto rigidi e limitati, coincidenti con il perimetro dei quartieri di edilizia residenziale pubblica, che provocano una sorta di “accanimento terapeutico” (Infussi, 2010) e di ulteriore chiusura di aree già isolate e stigmatizzate.

1.2. Tre casi e tre programmi per la riqualificazione di quartieri periferici: i motivi della scelta e la metodologia adottata

Tra i molti casi, non sempre di successo, che documentano l'ampio ricorso ai programmi complessi per la riqualificazione urbana di quartieri di edilizia pubblica sono stati selezionati due esempi che si sono distinti per la propria efficacia e per la capacità di usare in modo innovativo lo strumento istituzionale – un PRU ed un CdQ I. Il PRU di via Artom (Torino) e il CdQ I Sant'Eusebio (Cinisello Balsamo, Milano) non sono infatti stati solo considerati come buone pratiche cui ispirarsi per la realizzazione di interventi analoghi, ma hanno fornito spunti fondamentali per l'evoluzione degli strumenti stessi (come i CdQ II). In entrambi i casi proprio l'intervento fisico, che è in molti casi analoghi si è rivelato superficiale e non integrato, da un lato ha modificato profondamente la conformazione e la qualità dei quartieri e dall'altro ha attivato la partecipazione degli abitanti, che è stata gestita e valorizzata come risorsa per la riqualificazione sociale. In particolare:

- il Programma di Recupero Urbano di via Artom ha promosso interventi di adeguamento, di demolizione parziale degli edifici con la rilocalizzazione degli abitanti in altre parti della città, resa possibile anche grazie al Piano di Accompagnamento Sociale;
- il Contratto di Quartiere S. Eusebio I ha previsto il frazionamento degli alloggi, la rilocalizzazione degli abitanti in altre parti del quartiere, la nascita di un Laboratorio di Quartiere, l'inserimento di nuovi volumi adibiti a servizi, ma soprattutto ha portato al consolidamento di una rete

² Vengono indicati con il termine PRU anche all'interno di documenti e statistiche ufficiali sia i Programmi di Recupero Urbano (L. 493/1993), che interessano i quartieri di edilizia residenziale pubblica, che i Programmi di Riqualificazione Urbana (D.M. 21.12.1994), rivolti ad aree degradate in generale (aree industriali dismesse, scali ferroviari etc.), che sono molto più numerosi dei precedenti e rappresentano tuttora uno strumento utilizzato da diverse amministrazioni comunali.

di attori istituzionali e non che sono stati impegnati con continuità nella riqualificazione fisica, sociale ed economica del quartiere. Tale rete ha promosso ed attualmente gestisce il CdQ II, interessante perché supera i confini tradizionali del quartiere e promuove varie azioni multidimensionali.

Un terzo caso, quello del Progetto “Villaggio Barona” di Milano, può essere considerato pioniere della categoria dei “progetti e interventi «in cerca di strumenti»” (Rabaiotti, 2000a) : il progetto, attuato attraverso una Convenzione tra il Comune di Milano ed un ente no profit, è un intervento di minore dimensione, ma interessante per la capacità di innescare un processo di miglioramento delle condizioni ambientali.

L'articolo affronta in forma di studio di caso, senza obiettivi di comparazione, i tre interventi di riqualificazione, selezionati e trattati per gli aspetti di singolarità ed esemplarità rispetto alle possibilità di usare in modo innovativo e proficuo gli strumenti attuativi di nuova generazione. Gli aspetti quantitativi delle realizzazioni in questa prospettiva analitica sono scarsamente significativi, oltre che difficili da reperire e selezionare a causa della durata dei processi di riqualificazione e del progressivo intervento di soggetti e di portatori di interessi all'inizio non previsti, elemento che peraltro costituisce uno degli aspetti di interesse dei casi studiati, e sociali di un intero settore urbano in crisi attraverso un'operazione puntuale che valorizza competenze e risorse già presenti a livello locale.

2. Il Programma di Recupero Urbano di via Artom a Torino

2.1. Il quartiere di edilizia residenziale pubblica (Erp) di via Artom

Il quartiere interessato dal Programma di Recupero Urbano si trova in un'area periferica, che segna il confine sud di Torino. L'area, chiamata Mirafiori Sud, fino alla seconda guerra mondiale era un borgo rurale e ospitava il Castello di Mirafiores, numerosi maneggi, boschi, spiagge collocate lungo il torrente Sangone e un aeroporto militare, dismesso negli anni '50. La prima grande trasformazione della zona avviene negli anni Venti intorno agli insediamenti della FIAT. Nel 1962 il Comune di Torino, in concomitanza con il Piano Ina-Casa, promuove il Piano “Torino Casa” con cui tra il 1963 e il 1971 coordina la costruzione di 17 mila nuovi alloggi attraverso programmi di edilizia economica e popolare che utilizzano metodi costruttivi economici e veloci, che con il tempo diventano una delle cause del degrado fisico dei quartieri. Tra questi, a partire dal 1963, il Comune realizza nella zona sud di Mirafiori l'intervento residenziale di via Artom, composto da 8 edifici di 10 piani fuori terra per un totale di 780 alloggi, che occupa un lotto triangolare: cinque edifici sono disposti in linea secondo criteri modernisti, seguendo l'asse elio termico nord-est/sud-ovest, gli altri tre, seguendo le caratteristiche del lotto, sono allineati lungo l'asse principale.

Gli alloggi vengono assegnati nel giro di pochi mesi alle famiglie senza casa e con problemi di integrazione sociale ed economica. In poco tempo in via Artom si manifestano problemi di insicurezza e di ordine pubblico. Il quartiere in pochi anni cambia radicalmente la sua immagine, così come avviene in altre periferie di Torino. Ma mentre molti quartieri con il passare del tempo vengono inglobati nella città e dotati di tutti i servizi necessari, via Artom rimane isolato e privo di servizi, strade asfaltate, trasporti pubblici, assumendo velocemente la fama di luogo misero e pericoloso, uno stigma che non riuscirà a togliersi di dosso per molto tempo.

2.2. La riqualificazione

Dalla fine degli anni '70, il Comune mette in campo una serie di interventi, ma la dimensione dei problemi è tale che si ipotizza di abbattere tutti e 10 gli edifici. Il progetto non viene sviluppato per diversi motivi, tra cui il consistente importo economico che l'intervento avrebbe richiesto e la difficoltà a reperire alloggi dove trasferire gli abitanti.

Nel 1993 il Comune avvia il Programma di Recupero Urbano di via Artom, che assume gli obiettivi generali definiti dal bando regionale, mostrando un approccio operativo originale³: oltre agli interventi di carattere edilizio e sociale, il Programma si attiva su obiettivi di natura ambientale ed ecologica, rappresentando per l'intera area un'opportunità per recuperare una situazione di emergenza e per colmare la carenza di servizi pregressa⁴.

Il Programma è articolato seguendo tre linee principali: (1.) gli interventi di tipo ambientale, volti alla realizzazione del parco sull'area dell'ex campo di volo⁵ e delle sponde del Sangone; (2.) gli interventi di tipo urbanistico, con la realizzazione di nuovi spazi destinati ad attività sociali, ad aree verdi, al miglioramento della viabilità e all'insediamento di nuove strutture con la demolizione di due edifici; (3.) gli interventi di tipo edilizio legati alla manutenzione straordinaria degli altri edifici (Guiati, 2008).

³ In generale i PRU promossi dal Comune di Torino presentano caratteristiche interessanti rispetto ad altre situazioni e anticipano alcune sperimentazioni introdotte dai programmi Urban (1994-99) a livello europeo.

⁴ L'area interessata dal PRU non riguarda esclusivamente l'insediamento di via Artom, ma comprende l'ex campo di volo (oggi Parco Colonnetti), le sponde del torrente Sangone e alcuni spazi pubblici limitrofi al quartiere.

⁵ Il programma riconosce nel Parco Colonnetti una importante risorsa. Nel parco, che occupa un'area di 3,5 ettari, è stata prevista la salvaguardia della vegetazione arborea, il rifacimento di 5700 m di percorsi di viabilità interna, la rimozione delle aree asfaltate presenti. Il parco è costituito da 2 ambiti distinti. A nord sono state collocate diverse attrezzature come il maneggio per l'ippoterapia gestito da una cooperativa sociale, la sede di una società bocciofila, diversi impianti sportivi. Il disegno è stato realizzato con il contributo dei bambini delle scuole del quartiere. Lo spazio è stato attrezzato con aree gioco, collinette a verde, panchine, aiuole fiorite, che hanno il compito di accogliere e accompagnare i visitatori verso la parte sud. Quest'ultima è caratterizzata dalla presenza di grandi prati, numerose specie arboree e da una zona con una forte valenza naturalistica (sul confine ovest).

La demolizione di due edifici è stata l'azione portante dell'intervento, sia per il valore connotativo di cui era portatrice, che per il complesso processo di trasferimento di 200 famiglie in altri alloggi. Ha dato modo di ripensare l'intero assetto degli spazi aperti ai piedi delle residenze, di diminuire il numero di alloggi Erp presenti nell'area e di realizzare un nuovo intervento. Nell'area precedentemente occupata dagli edifici demoliti è stato progettato un nuovo complesso residenziale, tramite una gara pubblica aperta ad operatori privati chiamati a presentare un progetto in grado di rispondere a criteri di qualità architettonica e ambientale⁶. Il nuovo edificio ospita 71 alloggi, di cui 32 in proprietà e 39 in affitto agevolato, indirizzati a giovani coppie e famiglie di nuova formazione. Si presenta come un laboratorio di sperimentazioni in diversi campi.

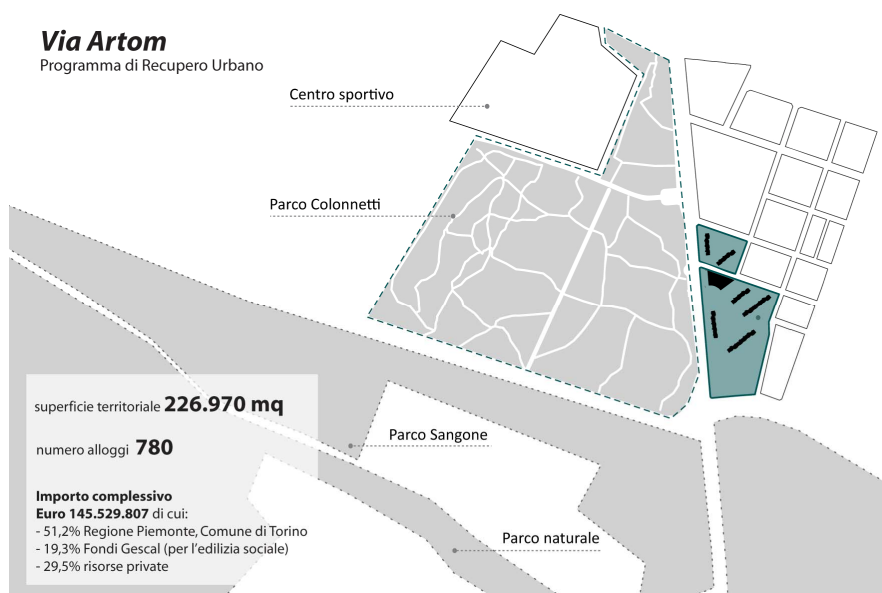


Fig. 1. Via Artom. Dati e contesto. Fonte: Elaborazione di Lina Scavuzzo.

Sul piano urbanistico modifica l'assetto morfologico dell'area, non ripropone un edificio in linea, ma un corpo di fabbrica a V che si apre verso lo spazio interno dei cortili⁷. Dal punto di vista architettonico sono state portate avanti sperimentazioni nel campo della bioedilizia, del risparmio energetico, dell'uso di forme alternative per la produzione di energia. Inoltre il progetto ha proposto una

⁶ All'operatore che si sarebbe aggiudicato l'intervento veniva destinato un contributo regionale di 3 milioni di euro. Il bando di gara prevedeva la realizzazione di un massimo di 14 mila mq di superficie lorda di pavimento, contenente un massimo di 80 nuovi alloggi, uno spazio commerciale, una nuova piazza e un parcheggio sotterraneo.

⁷ Per ottenere ciò, l'Assessorato Casa ha proposto al Consiglio Comunale una variante al Documento Urbanistico che faceva riferimento al Piano di Zona (Legge n. 167/1962).

combinazione articolata di spazi e funzioni, mettendo al piano terra lo spazio commerciale, strutturato come una galleria passante.

La sistemazione dei cortili e delle aree verdi che si estendono ai piedi degli edifici di via Artom è stata una delle operazioni più importanti all'interno del PRU. Il progetto ha proposto la formazione di uno spazio aperto continuo, un ambiente unitario ma costituito da elementi diversi capaci di caratterizzare differentemente il suolo dove si collocano, non trasformandone radicalmente la forma, lavorando fra gli edifici e mutandone la percezione, la qualità, gli usi attraverso interventi minimi, quali gli elementi di arredo, le attrezzature per il gioco, i muretti, le aiuole, i percorsi, le pavimentazioni.

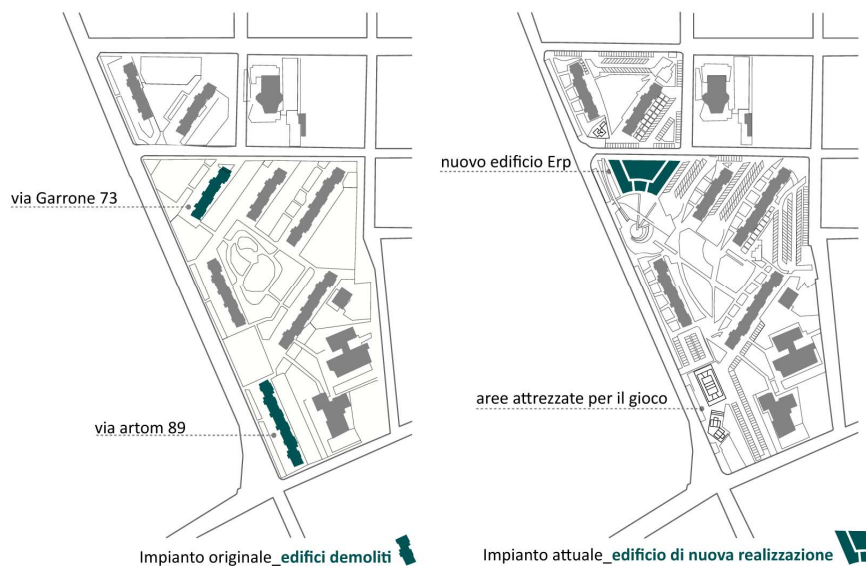


Fig. 2. Via Artom. Demolizione e nuove costruzioni. Fonte: Elaborazione di Lina Scavuzzo.

2.3. Il Piano di accompagnamento sociale (PAS)

Il lavoro di riqualificazione è stato accompagnato per 10 anni da un percorso sociale, che aveva come obiettivo la comunicazione e il coinvolgimento degli abitanti nel progettare la trasformazione, ma anche il sostegno economico, lo sviluppo culturale e l'empowerment di soggetti locali (Guiati, 2008). Il Piano di Accompagnamento Sociale (PAS) è lo strumento attraverso il quale gli interventi di riqualificazione sono stati trasformati in politiche di rigenerazione urbana, costituendo un punto di riferimento per il territorio e un'opportunità di sviluppo locale: intercettare e mediare i conflitti legati agli interventi previsti; rafforzare la rete sociale e associativa locale; accompagnare il progetto degli spazi fisici

insieme agli abitanti; gestire i trasferimenti degli inquilini dal 1999 al 20048. Inoltre il PAS ha svolto azioni di marketing territoriale e accompagnamento alle imprese del territorio, attraverso un servizio di sportello e consulenza, con lo scopo di favorire nuove opportunità lavorative per le imprese locali. Ha favorito la cooperazione ed il lavoro in rete degli attori economici locali (promuovendo l'Associazione Commercianti Mirafiori 2000) e la partecipazione dei giovani in attività connesse allo sviluppo locale del territorio (costituendo nel 2005 l'Incubatore sociale di imprese nell'ambito del progetto europeo Yepp-Youth Empowerment Partnership Programme).

3. La riqualificazione di Sant'Eusebio attraverso i Contratti di Quartiere

3.1. Il quartiere di edilizia residenziale pubblica di S. Eusebio

Il quartiere Sant'Eusebio si trova in un'area periferica di Cinisello Balsamo - a nord di Milano - delimitata dalla viabilità tangenziale e caratterizzata, oltre che dalla presenza visibile degli edifici di edilizia residenziale pubblica, da un cimitero e da grandi contenitori commerciali ed industriali (solo in parte attivi). L'industrializzazione ha preso piede in particolare lungo i principali assi infrastrutturali ed ha avuto come centro il comune di Sesto San Giovanni⁹, a sud-est di Cinisello Balsamo (Campos Venuti, 1973). Solo una parte degli operai risiedeva nei "villaggi industriali" creati dagli imprenditori a Milano e Sesto S. Giovanni; la maggioranza viveva invece in baracche e nelle cosiddette "coree", come Sant'Eusebio (Alasia, Montaldi, 1975)¹⁰. In seguito alle crescenti pressioni migratorie, a partire dagli anni '60 il Comune di Cinisello Balsamo avvia un programma di edilizia residenziale pubblica, che porta alla realizzazione di vari edifici cui segue, nel 1974, una seconda fase con la realizzazione dei due complessi principali di Sant'Eusebio, definiti il "Palazzone" e le "Cinque torri", che contengono 370 alloggi, per un totale di circa 1400 abitanti¹¹. Accomunati dall'altezza (8 piani), dalle ampie dimensioni degli alloggi e dalla tecnica costruttiva della prefabbricazione pesante, il "Palazzone" si distingue dalle "Cinque torri" principalmente per la tipologia: è un grande edificio a corte su pilotis, orientato in modo perpendicolare rispetto all'asse principale e contiene 288

⁸ Dal 2001 al 2004 sono state trasferite 80 famiglie, alle quali è stata data la possibilità di esprimere una preferenza rispetto a tre opzioni: trasferirsi negli edifici Erp adiacenti, restare nei pressi del quartiere, scegliere un'altra zona della città.

⁹ Nelle fabbriche Breda, Falck, Ercole Marelli e Magneti Marelli negli anni Cinquanta lavoravano rispettivamente 11.600, 7.670, 5.270 e 5.100 operai provenienti da tutta Italia (in particolare Sud e Veneto).

¹⁰ Sono state definite "coree" quelle abitazioni di fortuna autoconstruite dagli immigrati in Lombardia negli anni '50 (al tempo della Guerra di Corea). Le 'coree' venivano costruite di notte o nei fine settimana, con l'aiuto di amici e parenti. Agli inizi degli anni '60 si calcola che ci fossero 70.000 persone che vivevano nelle "coree" tra Bollate, Cinisello Balsamo e Limbiate (Nord Milano).

¹¹ Oggi tra S. Eusebio e Borgo Misto si concentra l'80% dell'edilizia residenziale pubblica della città.

alloggi, distribuiti su 15 scale. Sia il “Palazzone” che le “Cinque torri” sono caratterizzati dalla presenza di ampi spazi a verde, di cui è sempre stato difficile il controllo degli usi. Le abitazioni costruite nel periodo precedente presentano caratteristiche diverse: edifici in linea di 4 piani che seguono l'orientamento del lotto; case a schiera (le “Villette”) di tre piani con piccoli spazi verdi di risulta recintati; un edificio a L di otto piani su pilotis con un ampio spazio verde al proprio interno. Mentre negli edifici costruiti a partire dai primi anni ‘60 hanno trovato alloggio le famiglie di immigrati provenienti dal Nord (in prevalenza veneti), i due complessi degli anni ‘70 hanno ospitato l'immigrazione più consistente delle numerose famiglie operaie provenienti dal Sud Italia. Tra le due parti del quartiere, già distinte dal punto di vista tipologico, si è dunque creata anche una divisione culturale e sono spesso sorti conflitti, che si sono acuiti in particolare in seguito al peggioramento delle condizioni economiche a partire dalla fine degli anni ‘70. Il processo di degrado che riguarda in particolare il “Palazzone” e le “Cinque torri” è rapido e coincide con la chiusura delle principali fabbriche della zona e con le trasformazioni delle famiglie insediate: gli alloggi, non più commisurati alle esigenze degli abitanti, cominciano ad essere abbandonati o più spesso occupati abusivamente; negli ampi spazi aperti difficili da controllare avvengono il traffico di droga, di armi, il contrabbando; la disoccupazione, la tossicodipendenza ed il carcere cominciano ad essere esperienze che riguardano sempre più famiglie. Proprio a causa del degrado e dell'abbandono (soprattutto istituzionale) che riguarda buona parte del quartiere sorgono però anche numerosi comitati, cooperative, gruppi autorganizzati, che ottengono una linea di autobus, il mercato rionale, una struttura comunale destinata alle associazioni locali e a servizi di prossimità e di assistenza, la recinzione del “Palazzone”, maggiori controlli delle forze dell'ordine (Rabaiotti, 2000b)

3.2. La riqualificazione di Sant'Eusebio: il Contratto di Quartiere I

Grazie all'attivismo di parte degli abitanti, a partire dagli anni ‘90 il quartiere di Sant'Eusebio, pur continuando ad essere fortemente isolato e degradato, ha cominciato ad essere oggetto di maggiori attenzioni da parte dell'amministrazione comunale. Nel 1998 infatti, poco dopo la pubblicazione del bando del Ministero dei Lavori Pubblici per il programma Contratto di Quartiere I, il Comune stipula un accordo con Aler (Azienda Lombarda per l'Edilizia Residenziale, che ha sostituito, in Lombardia, l'Istituto Autonomo per le Case Popolari, che era di livello nazionale) per partecipare alla assegnazione dei finanziamenti (17 miliardi di lire, pari a più di 8 milioni di euro). Il progetto è sottoscritto anche dalla Regione Lombardia, dalla Agenzia per lo Sviluppo Sostenibile del Nord Milano, dalle rappresentanze degli inquilini, dalla Parrocchia e da 4 associazioni di volontariato. A partire da dicembre 1999 e poi per tutto il 2000 le azioni istituzionali vengono affiancate dal lavoro del Laboratorio di Quartiere, che rappresenta l'occasione per gli abitanti di essere informati e di partecipare attivamente al Contratto di Quartiere. Il Contratto di Quartiere I ha come oggetto i due complessi delle “Cinque torri” e del “Palazzone”, sul quale si concentra in

modo particolare. Gli obiettivi del progetto sono il miglioramento dell'efficienza gestionale del patrimonio pubblico, lo sviluppo dei servizi in una logica di autogestione ed infine il sostegno all'occupazione. Il progetto dunque si articola in tre settori: il Progetto Casa¹², il Progetto Spazi Pubblici¹³, il Progetto Lavoro¹⁴.

In accordo con le richieste del bando ministeriale, nell'ambito del Contratto di Quartiere il Comune di Cinisello Balsamo ha deciso di investire molto sulla partecipazione. E' stato perciò creato il Laboratorio di Quartiere, struttura che ha riunito le associazioni, i cittadini e gli abitanti del "Palazzone" e delle "Cinque Torri" ed i tecnici comunali. Questa struttura "leggera" è diventata un punto di riferimento all'interno del quale ogni attività del Contratto è stata discussa e spesso ridefinita. Nell'ambito della progettazione degli spazi pubblici il ruolo del Laboratorio di Quartiere è stato cruciale: il lavoro si è articolato in tre fasi - una di natura istruttoria, una di carattere esplorativo e una terza più strettamente progettuale - ed ha portato ad affrontare diverse questioni: la natura delle attività e dei servizi da introdurre nel quartiere (ludoteca, ufficio postale, mini-nido, sala lettura, laboratori creativi, spazi di aggregazione e di ritrovo, farmacia); gli aspetti organizzativi e gestionali connessi alla partecipazione al tavolo di attori differenti (abitanti, associazioni, inquilini, Comune e scuole); gli aspetti di integrazione territoriale collegati alla scala di riferimento delle diverse attività proposte. Anche nell'ambito del Progetto Lavoro il Laboratorio di Quartiere ha svolto un ruolo centrale: ha utilizzato infatti i primi mesi di attività per costruire una banca dati sullo stato del mercato del lavoro locale (nel quartiere e nel Comune).

Una delle azioni che maggiormente caratterizzano il Contratto di Quartiere I - Sant'Eusebio è rappresentata dal Progetto Casa, ambito in cui la partecipazione degli abitanti è emersa spesso in forma conflittuale. Buona parte degli alloggi infatti, aveva ancora dimensioni (e di conseguenza spese) eccessive rispetto alle reali esigenze degli abitanti, che hanno così progressivamente iniziato a contrarre debiti nei confronti di Aler. Il Progetto casa ha individuato alcuni settori del "Palazzone" (9 su 15), all'interno dei quali effettuare il frazionamento degli alloggi di dimensioni maggiori e l'inserimento di nuovi ascensori e nuovi impianti.

¹² Manutenzione straordinaria complessiva degli stabili, introduzione di nuovi ascensori e di una nuova rete di impianti e ristrutturazione leggera di tutti gli alloggi e degli spazi comuni; ristrutturazione pesante, cioè frazionamento di un terzo degli alloggi per ottenere nuove abitazioni (80) più adeguate alla domanda di alloggi pubblici e relativo piano di mobilità che organizza i cambi alloggio degli inquilini interessati; trasformazione di alcuni alloggi con l'introduzione di particolari caratteristiche distributive e tecnologiche da destinare a nuove tipologie di utenza (ragazze madri, studenti etc).

¹³ Realizzazione di un "volume interno" integrato con la residenza nel quale troveranno posto: uno spazio per incontri, feste, ritrovi di quartiere; uno sportello di consulenza che riunisca le attività dei Sindacati inquilini, del Comitato Inquilini, del Laboratorio di Quartiere, dell'Aler; la portineria sociale; una comunità alloggio per anziani non autosufficienti (300 mq) ricavata dall'accorpamento di più alloggi. Realizzazione di un volume 'esterno' nel quale localizzare un servizio per la prima infanzia (320 mq) dotato di un'area verde dedicata e protetta, uno spazio (90 mq) per attività culturali, formative e ricreative per giovani; uno sportello di servizi postali, un servizio di natura socio-sanitaria.

¹⁴ Realizzazione di una struttura collocata tra il cortile e l'edificio dei servizi (volume esterno) composta da cinque moduli in grado di ospitare attività commerciali e artigianali. L'assegnazione degli spazi avviene tramite apposito bando e prevede forme di supporto finalizzate alla consulenza tecnica e al sostegno della fase di start-up delle nuove attività.

Affinché queste azioni potessero essere portate a termine con successo è stato necessario che gli abitanti degli alloggi interessati dai lavori potessero essere spostati in altre abitazioni seguendo un Piano di Mobilità (Bricocoli, 2001), che si è dovuto presto scontrare con la naturale resistenza degli abitanti. L'amministrazione comunale ha deciso di prestare ascolto al conflitto e di riconoscerne il potenziale creativo, nonostante questo significasse mettere a rischio il finanziamento del Contratto di Quartiere I. Sono stati così stabiliti alcuni punti irrinunciabili, ma sono state concordate con gli abitanti una serie di variazioni, come ad esempio una nuova collocazione del centro polifunzionale e la previsione che il frazionamento degli alloggi fosse realizzato solo quando ci fosse la disponibilità degli abitanti, a patto di non ridurre il numero complessivo di frazionamenti.

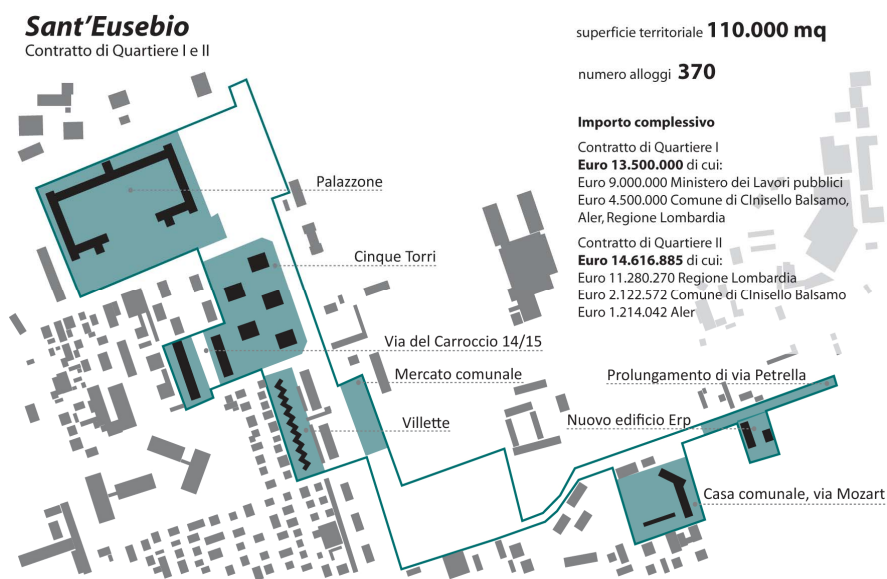


Fig. 3. Sant'Eusebio. Dati e contesto. Fonte: Elaborazione di Lina Scavuzzo.

3.3. Il Contratto di Quartiere II “Oltre Sant'Eusebio”

In seguito all'approvazione da parte della giunta regionale nel 2003 della seconda edizione del programma nazionale dei Contratti di Quartiere e alla pubblicazione del bando nel 2004, il Comune di Cinisello Balsamo ha presentato nuovamente la propria candidatura e nel 2005 si è aggiudicato il finanziamento ministeriale di 14 milioni di euro. Tra il 2005 ed il 2007 è stata messa a punto la progettazione degli interventi, avviati all'inizio del 2008. Caratteristica principale del CdQ II è la continuità con gli interventi già realizzati e con gli attori già

attivati, che sono stati nuovamente coinvolti nel processo decisionale. A differenza del CdQ I, “Oltre Sant'Eusebio” non si limita ad intervenire esclusivamente sul “Palazzone” e sulle “Cinque Torri”, ma estende il proprio raggio d'azione anche agli altri interventi di edilizia residenziale pubblica presenti nell'area e si concentra sullo spazio pubblico comune, con l'obiettivo di innescare processi che abbiano un impatto anche a scala urbana, in grado di ridurre l'isolamento dell'intero quartiere. Dal punto di vista del patrimonio fisico vengono promosse azioni per ristabilire il decoro, la funzionalità e l'efficienza gestionale dei principali edifici di edilizia residenziale pubblica; per quanto riguarda gli spazi pubblici è prevista la creazione di un nuovo sistema costruito lungo una delle vie principali che, attraverso l'inserimento di nuove funzioni ed il ridisegno dello spazio, possa mutare la sua natura da barriera a spina dorsale del quartiere. Il Contratto di Quartiere II prevede anche alcune azioni sociali che operano alle diverse scale: del quartiere, della circoscrizione e dell'intera città. In particolare viene consolidata l'esperienza del Laboratorio di Quartiere, viene avviato un progetto per promuovere l'occupazione, vengono introdotti nuovi servizi di prossimità in grado di rispondere anche alle domande di abitanti temporanei e viene infine stipulato il Patto Locale per la Sicurezza in continuità con il Tavolo operativo sull'illegalità e l'insicurezza nel quartiere avviato dal CdQ I e gestito dal Laboratorio di Quartiere.

4. Il “Villaggio Barona” a Milano: una partnership inedita per un intervento di riqualificazione urbana bottom-up.

4.1. Il quartiere Barona

L'area del quartiere Barona è situata nella periferia sudoccidentale di Milano ed è compresa all'interno di confini ben definiti e sedimentati nel tempo: a nord il Naviglio Grande, a nord-est la linea ferroviaria, a est e sud-est il Naviglio Pavese e, a partire dagli anni '60, soprattutto l'Autostrada dei Fiori (A7). Il confine meridionale è meno netto, essendo costituito dai campi del Parco Agricolo Sud Milano. Il quartiere Barona sorge su un'area un tempo fertile, attraversata da numerosi corsi d'acqua, oggi in buona parte coperti. L'agricoltura ha rappresentato l'attività principale fino all'inizio dell'Ottocento, quando si è sviluppata nella parte settentrionale dell'area, lungo il Naviglio Grande, una fabbrica di porcellane, che è arrivata a coprire un'area di oltre 200.000 mq. In seguito all'ampliamento della fabbrica, il numero di operai aumenta notevolmente (da 800 a 1600 tra la fine del XIX sec. ed il 1930), provocando una richiesta di alloggi che viene soddisfatta dalle abitazioni create dagli imprenditori, da edifici privati costruiti a ridosso del borgo agricolo della Barona, ma soprattutto dalle case costruite dal Comune di Milano alla fine degli anni '20 in un'area agricola a sud. Mentre nella parte settentrionale della Barona, la più antica, avviene un processo di progressiva diffusione di piccole imprese industriali ed artigianali, la parte meridionale è interessata tra gli anni '60 e '70 dall'insediamento di grandi quartieri di edilizia residenziale pubblica e del complesso dell'Ospedale San Paolo. Tra gli anni '70 ed '80 l'edificazione dell'area continua con la creazione di edifici privati multipiano e

degli ultimi interventi di edilizia pubblica, proprio mentre iniziano a manifestarsi i primi sintomi della crisi dell'industria milanese anche all'interno del quartiere, con la dismissione della fabbrica di porcellane e di altre fabbriche di minori dimensioni (Morandi, 2005). Proprio in seguito alla crisi economica inizia ad emergere il disagio degli abitanti del quartiere, che negli anni '80 è identificato per l'alto tasso di disoccupazione, lo spaccio di droga e la criminalità diffusa, fenomeni oggi meno gravi, ma pur sempre presenti. In particolare gli abitanti del quartiere, in parte originari di Milano ed in parte provenienti dall'Italia meridionale, hanno sofferto la mancanza di servizi, che ha colpito soprattutto le fasce più deboli. A partire dagli anni '90 hanno iniziato ad essere presenti in modo massiccio negli edifici Erp molti immigrati e sono comparsi negli spazi lasciati vuoti dalle fabbriche anche accampamenti Rom, che hanno generato numerosi conflitti con gli abitanti del quartiere. Per affrontare questi disagi sono nate nel tempo una serie di iniziative promosse da attori locali tra cui si distinguono la Parrocchia e Asp, una associazione di assistenza no profit.

Negli anni '90 è stato avviato il processo di riqualificazione che ha avuto una portata differente nei diversi tessuti che compongono l'area¹⁵: si è affermato soprattutto nelle aree più "malleabili" del tessuto storico ed industriale, mentre il tessuto più "duro" (Secchi, 1984), concentrato nella parte meridionale, ha faticato a trasformarsi dal punto di vista fisico¹⁶.

4.2. La riqualificazione del quartiere attraverso il progetto "Villaggio Barona"

Il progetto "Villaggio Barona", promosso a partire dalla metà degli anni '90 dalla Parrocchia con il sostegno di Asp, rientra tra le iniziative organizzate da gruppi di abitanti per la riqualificazione del quartiere. La realizzazione del progetto (1994-2009) è stata resa possibile dalla disponibilità di una Fondazione benefica (Attilio e Teresa Cassoni), proprietaria dell'area di oltre 40.000 mq che

¹⁵ All'interno del quartiere Barona è possibile distinguere numerosi tessuti edilizi: gli edifici di due o tre piani a corte delle cascine e del borgo agricolo, il cui orientamento segue l'andamento sinuoso dei corsi d'acqua un tempo visibili nell'area; i quattro complessi di edilizia residenziale pubblica degli anni '20 a corte aperta sul lato meridionale (pianta rettangolare), di quattro piani, orientati perpendicolarmente all'asse di via Famagosta; i quartieri della residenza pubblica degli anni '60 e '70: quattro edifici in linea di sette piani su pilotis - notevolmente dilatati nella lunghezza (tra 10 e 20 corpi scala per edificio) del S. Ambrogio I, due dei quali sono a ridosso dell'autostrada, ne seguono l'andamento e creano un ampio parco insieme agli altri due edifici; i sette edifici in linea di otto piani su pilotis (da 6 a 17 corpi scala per edificio) del S. Ambrogio II, che mantiene la stessa impostazione insediativa creando un grande spazio verde interno.

¹⁶ Nella ex fabbrica di porcellana sono stati creati uffici, outlet di abbigliamento, la School of Audio Engineering, loft etc. e nell'ex area industriale a ridosso del ramo ferroviario (nord-est), in prossimità di una fermata della metropolitana, è stato creato un Istituto Universitario. Alcuni edifici industriali di dimensioni minori localizzati intorno al nucleo storico della Barona sono stati progressivamente trasformati in attività commerciali ed artigianali, ma buona parte di essi è ancora dismessa. Nella porzione meridionale del quartiere, caratterizzata dalla presenza dei grandi complessi di edilizia residenziale pubblica e dall'ospedale, la lenta trasformazione in corso consiste essenzialmente nell'inserimento di servizi assenti nell'area e di nuovi interventi residenziali.

fino a pochi anni fa ha ospitato depositi industriali e piccole attività produttive, su cui è stato realizzato il Villaggio. Il progetto ha come finalità principale quella di realizzare un intervento organico che da un lato risponda ai bisogni espressi dalla comunità locale – riqualificazione del tessuto urbanistico, recupero di qualità ambientale, completamento di servizi di vicinato – e dall'altro consideri le criticità di gruppi di abitanti che vivono in situazioni di emarginazione e di esclusione sociale, valorizzando capacità progettuali e risorse che il territorio è stato in grado di esprimere negli anni. Il Villaggio Barona ha l'obiettivo di rappresentare un nuovo centro per il quartiere, un territorio denso di funzioni e di significati: dal punto di vista dell'articolazione funzionale si tratta di un'iniziativa che affianca residenza in locazione a basso costo, commercio, servizi alla persona, attività di promozione culturale, strutture ricettive e di accoglienza temporanea, spazi pubblici aperti al quartiere e all'intera città (Rabaiotti, 2000a). La comunità locale è stata coinvolta in un processo di progettazione partecipata con l'intento di avvicinare gli abitanti alla trasformazione di un'area che per molti anni è rimasta chiusa al quartiere: insieme ad una rappresentanza della popolazione locale, agli operatori ed agli utenti dei servizi alla persona già presenti sull'area, i progettisti hanno elaborato una serie di soluzioni per definire il disegno degli spazi pubblici (la nuova strada, la piazza pedonale, il parco di quartiere, il nuovo sagrato) e la disposizione dei diversi edifici.

Il progetto inoltre si è confrontato con un'ulteriore sfida, costituita dai vincoli amministrativi che insistevano sull'area e che sono stati usati come opportunità per la definizione di una modalità di intervento innovativa: l'area infatti era destinata esclusivamente a servizi collettivi di interesse comunale dal Piano Regolatore Generale del 1980. E' stata definita una convenzione tra il Comune di Milano e la Fondazione Cassoni che prevede l'asservimento perpetuo dell'area ad uso di interesse pubblico, in quanto la proprietà del terreno e degli immobili resta alla Fondazione, mentre tutto ciò che vi si realizza viene orientato all'interesse generale sotto il controllo e la verifica dell'amministrazione comunale. L'intervento è stato finanziato in parte dalla Fondazione Cassoni (50%), in parte da una fondazione bancaria (Fondazione Cariplo 25%) e per il resto da una banca (Banca Popolare di Milano 25%)¹⁷.

Il percorso che ha portato alla creazione del Villaggio Barona è iniziato nel 1995 e non è ancora (2010) del tutto concluso. Nel 1999 viene organizzato un evento pubblico che vede la partecipazione di molti abitanti del quartiere ed è l'occasione per suscitare interesse intorno al progetto ed invitare i futuri potenziali abitanti ad esprimere le proprie idee sul modello proposto (Cognetti, Cottino, 2003). Nello stesso anno vengono organizzati vari workshop sui diversi temi del progetto (spazi verdi, aree comuni, strutture di utilizzo pubblico, servizi). Nel 2000 le cooperative e le associazioni responsabili dei progetti sociali che

¹⁷ A partire da quest'esperienza è stata in seguito creata una partnership tra la Fondazione Cariplo, l'Associazione Nazionale Comuni Italiani e la Regione Lombardia che ha portato nel 2004 alla creazione della Fondazione Housing Sociale allo scopo di promuovere ulteriori progetti innovativi di edilizia sociale in Lombardia.

troveranno spazio all'interno del Villaggio Barona vengono chiamate per discutere insieme il progetto. Alla fine del 2001 viene sottoscritta la convenzione tra Fondazione Cassoni e Comune di Milano e prende avvio il cantiere. Nel dicembre 2003 viene consegnato il primo lotto (78 appartamenti in locazione a canone calmierato, 4 comunità alloggio per persone in condizioni di difficoltà, 12 spazi commerciali ed una piazza pedonale) ed iniziano ad entrare nelle case le prime famiglie assegnatarie. I servizi immobiliari vengono gestiti da una micro-impresa di inquilini. A marzo 2004 apre il cantiere del secondo lotto (un pensionato sociale/ostello per studenti e persone con varie difficoltà e disagi), mentre gli spazi del commercio cominciano ad essere occupati da diverse attività. Nell'estate 2008 viene completata la ristrutturazione di un edificio in linea di due piani (3600 mq), che ospita servizi diurni di assistenza e cura alla persona, in molti casi già attivi da anni nel quartiere e gestiti da volontari. Nel 2009 viene concluso l'ultimo lotto, ossia il parco pubblico del quartiere. E' attualmente in corso la realizzazione di uno spazio per gli spettacoli e la cultura in un'area limitrofa di proprietà del Comune di Milano, che è stata recentemente inserita nel progetto per ospitare un teatro di 270 posti, parcheggi ed un campo giochi.

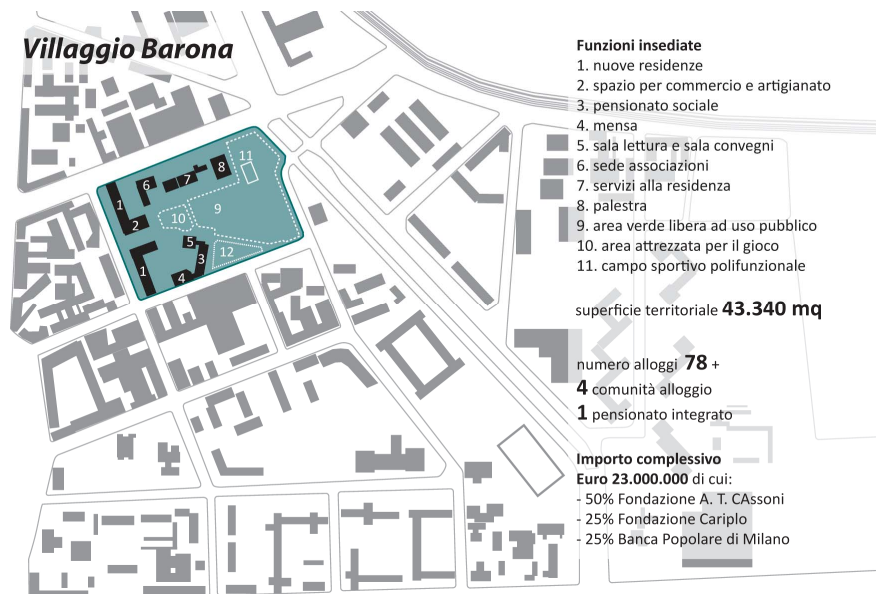


Fig. 4. Villaggio Barona. Dati e contesto. Fonte: Elaborazione di Lina Scavuzzo.

5. Conclusioni

I casi offrono una efficace dimostrazione della articolazione delle possibilità di intervento nella riqualificazione della edilizia residenziale di matrice pubblica in Italia attraverso l'utilizzo di strumenti attuativi di nuova generazione, che

stanno quasi completamente sostituendo i programmi dei quartieri residenziali monofunzionali. I casi illustrano la difficoltà a trovare modalità standardizzate di intervento e, al contrario, la necessità di usare in modo flessibile e innovativo le potenzialità degli strumenti che puntano sulla integrazione funzionale e sulla integrazione tra risorse – economiche, progettuali e gestionali – pubbliche e private.

Si rivela determinante per l'efficacia dei progetti una forte attenzione alla riqualificazione e riprogettazione degli spazi pubblici aperti e degli spazi dedicati alle attività di carattere collettivo, non più riconducibili tuttavia alla tradizionale matrice dei cosiddetti "standard urbanistici", uniformi e determinati da rigide normative quantitative. L'accento si sposta invece sulla necessità di dotare i quartieri residenziali di una gamma di servizi di interesse generale, declinati in relazione alle specificità delle zone urbane, utilizzabili da utenti che siano anche esterni al quartiere. In questo senso, ad esempio, si rileva l'importanza dell'inserimento di attività commerciali e artigianali, considerate nella nuova accezione come servizi di interesse generale e quindi compatibili con un supporto di carattere pubblico, almeno nella fase di start up.

Infine si sottolinea come la gamma delle expertise necessarie per realizzare progetti e attivare processi di riqualificazione come quelli descritti è molto più ampia che in passato, comprendendo ormai in modo ineludibile esperti di gestione dei conflitti, partecipazione, analisi delle politiche pubbliche.

Bibliografia:

- ALASIA, Franco, MONTALDI, Danilo (1975): *Milano, Corea. Inchiesta sugli immigrati*, Feltrinelli, Milán.
- BRICOCOLI, Massimo (2001): "Con distacco appassionato. L'esperienza del Contratto di Quartiere a Cinisello Balsamo", in *Territorio*, n. 19, Franco Angeli, Milán.
- CAMPOS VENUTI, Giuseppe (1973): *Urbanistica nell'area metropolitana milanese: Sesto S. Giovanni, Monza, Cinisello Balsamo, Muggiò*, Clup, Milán.
- COGNETTI, Francesca, COTTINO, Paolo (2003): "Developers of a different city. New forms of community in laissez-faire Milan", in *CITY. Analysis of urban trends, culture, theory, policy, action*, vol.7, n.2, Routledge, Londres.
- DI BIAGI, Paola (a cura di) (2001): *La grande ricostruzione. Il piano Ina-Casa degli anni '50*, Donzelli Editore, Roma.
- FILPA, Andrea, TALIA, Michele (2009): *Fondamenti di governo del territorio*, Carocci, Roma.
- GABELLINI, Patrizia (2003): *Tecniche Urbanistiche*, Carocci, Roma.
- GRANDI, Francesco (a cura di) (2008): *Immigrazione e dimensione locale*, FrancoAngeli, Milán.
- GUIATI, Federico (a cura di), (2008): *Rigenerazione urbana e accompagnamento sociale. Il caso di via Artom a Torino*, Celid, Turín.

- INFUSSI, Francesco (2010): *CITTA' PUBBLICHE (Pentimenti ed evoluzioni)*, lezione tenuta presso "Urban Planning and Design Course" (Prof. P. Gabellini, Prof. G. Pasqui) il 10.5.2010.
- MORANDI, Corinna (2005): *Milano. La grande trasformazione urbana*, Marsilio, Venezia.
- PALERMO, Pier Carlo (2008): *Prove di innovazione*, Franco Angeli, Milán.
- PUGLIESE, Raffaele (a cura di) (2005) *La casa sociale. Dalla legge Luzzati alle nuove politiche per la casa in Lombardia*, Edizioni Unicopli, Milán.
- RABAIOTTI, Gabriele (2000a): "Progetti nella città senza politiche nelle istituzioni: un progetto alla Barona", in *Territorio* n. 13, Franco Angeli, Milán.
- RABAIOTTI, Gabriele (2000b), "Il planner tra istituzioni e comunità locale. Il caso del Quartiere Sant'Eusebio a Cinisello Balsamo", Position Paper, Seminario, *Dal government alla governance nella regolazione locale: quale forma del piano?*, IUAV, Venezia, 25-26 settembre.
- SECCHI, Bernardo (1984): "Le condizioni sono cambiate", in *Casabella* n. 498/9, Gennaio-Febrero.