

## *Workshop 4*

# URBANISTICA E/È AZIONE PUBBLICA PER LE DOTAZIONI TERRITORIALI E LA QUALITÀ URBANA

Coordinatori: Sara Basso, Roberto Gerundo, Stefano Munarin,  
Cristina Renzoni

Discussant: Concetta Fallanca, Francesco Selicato

© Copyright 2017



Roma-Milano

ISBN 9788899237127

Volume pubblicato digitalmente nel mese di dicembre 2017

Pubblicazione disponibile su [www.planum.net](http://www.planum.net)

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



## Workshop 4

# URBANISTICA E/È AZIONE PUBBLICA PER LE DOTAZIONI TERRITORIALI E LA QUALITÀ URBANA

Coordinatori: Sara Basso, Roberto Gerundo, Stefano Munarin, Cristina Renzoni  
Discussant: Concetta Fallanca, Francesco Selicato

---

## INTRODUZIONE

L'approssimarsi del cinquantesimo anniversario dell'emanazione del Decreto sugli standard urbanistici (d.l. 1444/1968) è l'occasione per tornare a riflettere da un lato sul ruolo che questo provvedimento ha avuto nella costruzione della città e dei territori italiani e nella configurazione dei saperi che se ne occupano, dall'altro sull'urgenza di un ripensamento di strumenti, processi e azioni attraverso cui oggi si producono gli spazi "a standard", servizi e dotazioni urbane a valenza pubblica e di interesse collettivo<sup>1</sup>. Il workshop si è articolato su diversi livelli, orientando la discussione verso due principali obiettivi. Il primo ha puntato a comporre un quadro aggiornato, sebbene costruito in modo frammentato e ovviamente non esaustivo, per rendere conto del ruolo che la norma sugli standard urbanistici ha avuto concretamente nella costruzione e trasformazione delle città e dei territori italiani. Questo obiettivo ha permesso di tracciare un primo bilancio in grado di mettere in evidenza alcune analogie e differenze che caratterizzano diverse regioni del Paese, tradizioni di governo del territorio, nonché differenti contesti insediativi. Il secondo obiettivo ha puntato a osservare le forme di innovazione legate alla produzione e riproduzione degli spazi a standard, della loro gestione e trasformazione, attraverso azioni e pratiche che coinvolgono in modi multiformi un numero sempre più considerevole di soggetti.

La ricognizione e la discussione dei numerosi paper presentati al workshop consente di far emergere alcune focalizzazioni tematiche, riconducibili ad alcune ipotesi di ricerca, che di seguito proviamo a delineare.

1. Per una riformulazione del campo degli standard. Un primo e nutrito gruppo di contributi si sofferma sulla necessità di riflettere sul cambiamento delle condizioni al contesto e di rivedere il campo di riferimento teorico e operativo dello standard, esplorato anche sul tempo lungo della formulazione del decreto e della sua attuazione. Nell'insieme questi paper delineano prospettive di indagine che si

articolarono anche attraverso l'osservazione delle eredità in termini di materiali e spazi depositati al suolo dallo stesso decreto in diversi momenti e in differenti contesti urbani, consolidando pratiche radicate nei singoli territori, orientando strategie regolative e strumenti di governo, ma anche ripensando forme del progetto e scale della riflessione — dal singolo edificio destinato all'erogazione dei servizi, alla dimensione del quartiere e alla scala più ampia del territorio. Questa riflessione può contribuire a tenere insieme un'indagine di lungo periodo non esclusivamente focalizzata sull'osservazione dello standard come strumento tecnico, quanto piuttosto orientata ad indagarne le matrici culturali e sociali, che, negli anni dell'attuazione del decreto, ne indirizzeranno in parte le traiettorie di evoluzione concettuale e traduzione operativa. Alcune questioni sembrano emergere con forza e orientare il percorso di ripensamento dello standard:

- la necessità di rivalutare lo standard in funzione di una dimensione spaziale di riferimento più articolata e complessa, non più solo ed esclusivamente a carattere 'urbano', bensì territoriale;
- la necessità di ripensare le categorie degli standard, tipi di spazi e di servizi, forme dell'erogazione e della gestione, pratiche di utenza, alla luce da un lato della modificazione continua e fluida di soggetti, domande, pratiche d'uso e, dall'altro, della rigidità di un patrimonio ereditato, di procedure e strumenti;
- la conferma della centralità dello spazio pubblico come laboratorio sia d'osservazione — di usi, pratiche e trasformazioni attraverso i quali reinterpretare bisogni e necessità — sia di sperimentazione, dove provare a misurarsi con nuove proposte di intervento pubblico per la riqualificazione fisica e sociale dell'esistente.

2. Tra welfare e standard: le dotazioni come spazi per politiche sociali innovative. Un secondo gruppo di contributi mette in evidenza l'intreccio tra standard e welfare, riconoscendo in alcune politiche sociali e in alcuni strumenti (come ad esempio il più volte richiamato Piano dei Servizi) le occasioni per rimettere

in gioco gli spazi a standard. Anche in questo caso, l'accento viene posto su alcune questioni emergenti:

- la necessità di integrare politiche sociali e politiche urbane;
- la territorializzazione delle politiche come preconditione in un processo di riqualificazione dei servizi e degli spazi in cui sono erogati;
- la valorizzazione delle risorse locali come elemento fondamentale per attuare processi di riqualificazione delle dotazioni, e l'opportunità di coinvolgere abitanti (in particolare i soggetti deboli o in condizione di fragilità sociale) negli stessi processi, per uscire dall'ottica di un servizio esclusivamente assistenziale, inteso piuttosto come leva per sviluppare consapevolezza e abilità;
- pensare a servizi sempre più inclusivi: non rigidamente orientati a categorie di utenti, ma 'servizi alla città', potenzialmente aperti all'intera popolazione, e soprattutto che possano prevedere un coinvolgimento allargato per la loro attivazione e manutenzione.

3. Gli strumenti alla prova. Innovare lo standard a partire dall'esperienza. Un terzo gruppo di contributi sviluppa, a partire da esperienze concrete (non necessariamente virtuose), una riflessione sulla opportunità di valorizzare (da un punto di vista economico, sociale, spaziale) il capitale fisso territoriale depositato al suolo dal decreto sugli standard del 1968. Un capitale che spesso si presenta come oneroso da mantenere, inefficiente, non di rado in condizioni di degrado, che in molti casi costituisce un costo e una voce di spesa cui le amministrazioni non sanno far fronte. Temi e problemi ricorrenti nei casi presentati evidenziano come necessaria una riformulazione di tecniche e pratiche di attuazione dello strumento che possano:

- riportare l'attenzione su manutenzione/gestione/uso e cura come elementi fondativi di un processo efficace di rigenerazione dello spazio e di inclusione sociale;
- riarticolare il rapporto pubblico-privato nelle procedure orientate alla manutenzione e riqualificazione

di un patrimonio dai contorni spesso problematici.

Emerge inoltre con forza la necessità di ampliare la scala del ragionamento, accogliendo una dimensione spaziale a geometrie variabili, in grado di modificare i propri confini di pertinenza a seconda dei temi e degli oggetti trattati. Nei contributi che si confrontano con questa questione, prospettiva ecologica e progetto di paesaggio diventano centrali nella riformulazione di un discorso sulla qualità urbana e territoriale, a scale molto più articolate di quella municipale, che chiede forme di alleanze tra un sempre più articolato insieme di soggetti e che impone, contestualmente, forme di ricalibrazione dei reciproci rapporti.

Traversale, anche se non sempre esplicito, l'invito a ripercorrere le tracce di una riflessione progettuale sulla 'città collettiva' si offre come importante occasione per tornare a ripensare le dotazioni come dispositivi per ridisegnare telai/reti di infrastrutturazione leggera a servizio della città e del territorio.

<sup>1</sup> Queste riflessioni sono parte della ricerca collettiva Cinquant'anni di standard urbanistici (1968-2018). Bilanci, questioni aperte e ipotesi nella direzione di una riforma possibile promossa da DASTU - Politecnico di Milano (Cristina Renzoni, Paola Savoldi), DcP - Università Iuav di Venezia (Stefano Munarin, Maria Chiara Tosi), DipAr - Università degli Studi Roma Tre (Giovanni Caudò, Mauro Baioni, Nicola Vazzoler), con il coinvolgimento del Dia - Università degli Studi di Trieste (Sara Basso, Elena Marchigiani).

\* La sottosessione SPAZI DEL WELFARE/LUOGHI E ATTORI è stata coordinata da Roberto Gerundo e Stefano Munarin, la sottosessione STRUMENTI/SCALE E PROGETTI è stata coordinata da Sara Basso e Cristina Renzoni.

\* [Miglior paper Workshop 4]

## PAPER DISCUSSI

### RADICI E CONDIZIONI

**Aree standard e responsabilità delle Amministrazioni: la stima del danno erariale**

*Antonio Acierno, Gianluca Lanzi*

**Per un ripensamento dello standard. Ripartire da nuovi “minimi abitabili”**

*Sara Basso*

**La configurazione spaziale dei luoghi tra quantità e qualità urbana**

*Natalina Carrà*

**Gli standard urbanistici nel secondo PEEP di Roma: suolo, disegno e azione pubblica**

*Giovanni Caudo, Mauro Baioni, Nicola Vazzoler*

**Gli standard in urbanistica: retrospettiva al futuro**

*Antonio Alberto Clemente*

**Le convenzioni urbanistiche prima della Legge Ponte 765 del 1967: contrattazione tra attori pubblici e privati ed attuazione delle previsioni di Piano**

*Nicole De Togni*

**I luoghi del connettivo culturale nella qualità urbana del vivere quotidiano**

*Concetta Fallanca*

**Nuovi standard e modernità dell'azione pubblica: un pensiero in controtendenza**

*Laura Travaglini*

**Un metodo qualitativo ecologico per il dimensionamento urbano, alla ricerca della resilienza urbana**

*Manlio Vendittelli, Pietro Currò, Maurizio Imperio, Pietro A. Polimeni*

## SPAZI DEL WELFARE/LUOGHI E ATTORI

**Welfare di tutti. Spazio e politiche sociali a Milano**

*Massimo Bricocoli, Lorenzo Consalez, Benedetta Marani, Stefania Sabatinelli*

**Standard urbanistici e governo del territorio. Dalle dotazioni minime al welfare urbano?**

*Ombretta Caldarice, Carolina Giaimo*

**Dallo standard quantitativo alla valutazione prestazionale: verso una metodologia applicata?**

*Stefano Campanozzi*

**I processi di rigenerazione urbana produttori di qualità e dotazioni territoriali**

*Laura Casanova, Francesco Rotondo*

**\* Rigenerazione urbana e capability-building, una coesistenza possibile? Indicazioni dal caso triestino del Programma Microaree**

*Lorenzo De Vidovich*

**La bioregione urbana fra dotazioni, flussi eco-sistemici e costruzione del bene comune territorio**

*David Fanfani, Daniela Poli*

**Il ruolo degli standard urbanistici nei processi di rigenerazione delle aree industriali.**

**Il Caso del Vega Park di Venezia**

*Alessia Franzese*

**Permaculture and urban horticulture: solid public policies for more adaptable cities. Córdoba city (Argentina) case study**

*Federico García Martínez, Isidoro Fasolino*

**Innovative approaches for planning the urban facilities and services**

*Roberto Gerundo, Isidoro Fasolino, Gabriella Graziuso*

L'edilizia residenziale sociale nella pianificazione urbanistica. Metodologie per il dimensionamento

*Roberto Gerundo, Michele Grimaldi,  
Miriam Ceni*

Welfare metropolitano: servizi pubblici e dotazioni urbane da una prospettiva di governo di area vasta

*Clara Musacchio*

Urbanistica e/è azione pubblica: il "diritto alla città" come tema strategico di una Nuova Agenda Urbana

*Gabriella Pultrone*

La post-metropoli delle generazioni future

*Cecilia Scoppetta*

Smart university city.

La qualità urbana della città universitaria

*Bruno Zanon*

Standard, un'evoluzione possibile:  
da interesse collettivo a bene comune

*Massimo Zupi*

## STRUMENTI/SCALE E PROGETTI

Gli standard urbanistici e la città fuori dai confini tradizionali

*Francesco Alessandria*

Standard, dotazioni pubbliche e risorse territoriali. Bilanci e prospettive a partire da un caso studio del Mezzogiorno d'Italia

*Mariella Annese*

Dallo studio delle reti urbane alla definizione di una morfologia della metropoli: uno studio sull'area di Napoli

*Antonia Arena, Francesco Domenico Moccia*

Lo strano caso dell'area ex Nato a Ovest di Napoli. Dotazioni territoriali e condivisione come progetto

*Anna Attademo, Enrico Formato,  
Michelangelo Russo*

Per la costruzione dello spazio pubblico. Limiti e opportunità nel rapporto tra attore pubblico e privato

*Antonella Bruzzese*

Ripensare gli standard a partire da una visione strategica di paesaggio

*Luigia Capurso, Luigi Guastamacchia,  
Maria Raffaella Lamacchia*

Per un nuovo rapporto tra pubblico e privato nella costruzione della città pubblica.

Alcune riflessioni dal contesto sardo.

*Anna Maria Colavitti, Sergio Serra*

Dalla norma alla pratica. Qualità e gestione degli standard urbanistici

*Amedeo D'Onghia, Claudia Piscitelli*

Riconquistare lo spazio dell'automobile. Una riflessione sugli spazi della mobilità a cinquant'anni dall'approvazione della legge nazionale sugli standard urbanistici

*Lorenzo Fabian, Giacomo Magnabosco,  
Corinna Nicosia*

Per un ripensamento dello standard in chiave prestazionale: un caso studio a Palermo

*Alice Franchina, Giancarlo Gallitano,  
Filippo Schilleci*

Centri medio-piccoli: quartieri di sistemi territoriali per cui identificare nuovi standard di qualità

*Sara Gaudio, Giusi Mercurio,  
Annunziata Palermo, Maria Francesca Viapiana*

**Attore pubblico e aree pubbliche conducono ad  
un'azione pubblica in urbanistica?  
Possibilità e regole per un'area militare**  
*Marco Mareggi*

**Nuove infrastrutture per la città contemporanea.  
Reti verdi, servizi ecosistemici e mobilità sostenibile  
come driver per la ricucitura delle aree pubbliche  
urbane**  
*Giovanni Marinelli, Maria Angela Bedini*

**Verso un nuovo paradigma pianificatorio  
dell'infrastruttura verde urbana**  
*Raffaele Pelorosso, Federica Gobattoni,  
Antonio Leone*

**Strumento a supporto delle decisioni per la  
governance dell'obsolescenza urbana**  
*Alessandro Seravalli*

**Mobilità e sicurezza per la qualità degli spazi  
pubblici**  
*Antonio Taccone*

## Rigenerazione urbana e *capability-building*, una coesistenza possibile? Indicazioni dal caso triestino del Programma Microaree

Lorenzo De Vidovich

Politecnico di Milano

DASU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

Email: [lorenzoraimondo.devidovich@polimi.it](mailto:lorenzoraimondo.devidovich@polimi.it)

### Abstract

L'elaborato intende analizzare il tema della rigenerazione urbana con un approccio che rivolge lo sguardo ai bisogni dei cittadini, seguendo percorsi di *capability-building* (Sen, 1992) degli abitanti, secondo una *governance* orientata alla territorializzazione delle politiche sociali. Per individuare sinergie e intrecci tra la rigenerazione e l'approccio delle capacità, il paper illustra alcuni punti di forza del Programma *Microaree*, nato a Trieste nel 2005 all'interno di un *framework* di politiche socio-sanitarie, grazie all'intesa tra Azienda Sanitaria, Comune e Azienda per l'edilizia pubblica (Ater). La *governance* inter-istituzionale si prefigge gli obiettivi dello sviluppo di comunità e della produzione di salute in quartieri con forte prevalenza di edifici ERP, contraddistinti da una forte esclusione sociale e da differenti problematiche connesse alla salute degli abitanti. In quest'ottica, il Programma sviluppa approcci integrati che agiscono sia sui luoghi sia sulle persone, costruendo percorsi di rigenerazione dei contesti locali attraverso un *policy-making* di tipo socio-sanitario. L'elaborato sonda il terreno per un intreccio fra questa prospettiva e le politiche di rigenerazione urbana, proponendo una riflessione sui dispositivi in grado di calibrare l'attenzione delle politiche urbane sui percorsi di promozione delle *capabilities* degli abitanti.

**Parole chiave:** welfare, participation, urban regeneration.

### 1 | Introduzione

In occasione della presentazione milanese del secondo Rapporto Urban@it<sup>1</sup> lo psichiatra Franco Rotelli<sup>2</sup>, ha evidenziato l'importanza di colmare il vuoto nelle agende urbane sul tema della sanità, interrogandosi sulle possibilità di una rete di servizi socio-sanitari capillari, vicini ai cittadini. Da questa suggestione, l'elaborato volge lo sguardo al ruolo dei sistemi locali di welfare (Hall, 1993; de Leonardis, 1998; Andreotti, Mingione, Polizzi, 2012; Bifulco, 2014; 2015; 2017; et. al.) nel fronteggiare i fenomeni di esclusione sociale nei contesti urbani. L'elaborato intende analizzare i processi di rigenerazione urbana attraverso un approccio che fa leva su «un assetto decentralizzato e ancorato al territorio con un orientamento universalistico» (Bifulco, Vitale, 2005: 93). La scala locale del quartiere rappresenta l'unità territoriale d'analisi per affrontare il tema della rigenerazione urbana partendo dai bisogni dei cittadini, seguendo percorsi di *capability-building* (Sen, 1992, 1999, 2010) con una *governance* orientata alla territorializzazione delle politiche sociali (Kazepov, 2009; Bifulco, 2005; 2015; 2016; 2017).

Il presente lavoro concettualizza il *capability approach* (Sen, 1992, 2010, et. al.) come contributo per rinforzare un ragionamento sull'importanza degli spazi del welfare (Tosi, Munarin, 2012) nei processi di rigenerazione urbana. Dai frammenti di una ricerca svolta nel 2015 con uno studio sul campo composto da osservazioni etnografiche e interviste a testimoni privilegiati e cittadini, si espongono i punti di forza del Programma *Microaree*, una sperimentazione socio-sanitaria capace di innescare processi di *capability-building* per la rigenerazione degli spazi e la qualità urbana in circoscritti quartieri ERP di Trieste, attraverso alcuni specifici dispositivi d'intervento integrato sui temi della salute, habitat e sviluppo di comunità. Il

<sup>1</sup> Il Rapporto, intitolato "Le Agende urbane delle città italiane", è stato presentato il 5 maggio 2017 al seminario "Il governo delle città: tra competitività economica e inclusione sociale, a Milano e non solo", organizzato dal Laboratorio Sui Generis assieme al centro studi nazionale Urban@it, nell'ambito della rassegna "Urbana 2017, qualità della vita e innovazione sociale a Milano".

<sup>2</sup> Presidente Commissione Sanità e Politiche Sociali della Regione Friuli-Venezia Giulia, figura centrale nel Programma *Microaree*.

Programma si muove lungo due assi collegate: una per invertire situazioni di sofferenza puntando a sviluppare le capacità individuali, l'altra indirizzata ai processi d'inclusione della collettività locale nelle scelte che li riguardano (Bifulco, 2015). Questo duplice percorso s'intreccia analiticamente con i processi di rigenerazione dei luoghi abitati da queste popolazioni, spesso coincidenti con aree di edilizia pubblica, e permette uno spostamento di prospettiva «dal tema della riqualificazione urbana a quella della promozione dello sviluppo locale, dalle azioni a carattere settoriale all'integrazione di azioni multisettoriali» (Laino, 2002: 73), con l'attenzione rivolta all'inclusione in termini di *capabilities*.

## 2 | Concettualizzazioni: l'approccio delle capacità

Le politiche urbane e territoriali possono essere interpretate come «azioni intenzionali di trasformazione dell'organizzazione fisica e funzionale della città e del territorio» (Crosta, 1998: 15). In questo senso, l'agire delle politiche è un inter-agire, poiché attraverso l'interazione fra tutti gli attori coinvolti «vengono trattate le questioni relative alla condivisione della definizione del problema [...] e alla cooperazione nell'azione» (*ivi*: 19). Questa inter-azione è chiamata a prestare attenzione a ciò che è dato per scontato, ed è quindi invisibile (Salais, 2011). L'approccio delle capacità (*capability approach*) agisce su queste invisibilità proponendosi come «prospettiva per ripensare la cittadinanza, ridisegnare il welfare [...], mettere a fuoco libertà e poteri, dunque l'agency, dei destinatari» (Bifulco, 2015: 27), e consente un arricchimento della «riflessione su quali politiche urbane e territoriali devono essere formulate ed applicate affinché le città diventino, attraverso una rigenerazione urbana, centri di propulsione di una rinnovata socialità orientata all'inclusione sociale» (Baldascino, Mosca, 2016: 1132). Nelle azioni di trasformazione della città e del territorio, l'approccio delle capacità permette un ragionamento approfondito sui bisogni dei destinatari. L'attenzione è rivolta ai modi di promuovere la capacità dei cittadini di «conseguire stati di benessere, legati all'ampiezza delle scelte possibili (...), con un modello di welfare state orientato a favorire la possibilità che il cittadino realizzi se stesso» (Paci, 2011: 23). La rappresentazione grafica a blocchi tracciata da Goerne (2010) schematizza il *capability approach* (cfr. Fig. 1).



Figura 1 | Schema a blocchi dell'approccio delle capacità. Fonte: Goerne (2010), Baldascino, Mosca (2016).

Per Sen, le libertà dell'individuo «di fare o essere ciò che ritiene valga la pena di fare o essere» (Sen, 2010: 241), sono determinate non solo da *commodities* (Sen, 1999), beni e risorse disponibili, ma anche dalla «varietà delle caratteristiche fisiche sociali» (Sen, 1999: 56). Il percorso del *capability approach* si costituisce in una conversione di queste libertà, beni e risorse in funzionamenti per il ben-essere attraverso l'influenza di caratteristiche individuali (salute, *commodities*, età, i fattori interni), sociali e ambientali (dotazioni infrastrutturali e pubbliche, i fattori esterni) (Bonvin, Farvaque, 2006). I beni e le libertà diventano capacità attraverso i fattori di conversione, aspetti decisivi dell'interazione «fra dimensione sociale e individuale della scelta» (Bifulco, Mozzana, 2011: 402). I fattori di conversione permettono agli individui un cambiamento del proprio ben-essere mutando risorse e beni in possibilità effettive per raggiungere i propri obiettivi (Sen, 1999). L'azione pubblica rappresenta un fattore di conversione esterno in grado di promuovere capacitazione, trasformando le risorse in capacità (de Leonardis, Negrelli, 2012). Le capacità, in seguito, diventano funzionamenti attraverso un processo di attivazione dell'agency dei cittadini, legata da un lato alle opportunità sociali e istituzionali (Bifulco, 2015), dall'altro alla partecipazione alla discussione pubblica (Sen, 1999). Ciò che permette tale attivazione è l'opzione-voice: una libertà positiva, atto di manifestazione dei propri malumori (Hirschman, 1970). Con il termine *capability for voice*, s'intende la capacità di esprimere la propria opinione e il proprio pensiero e di farli ascoltare in una discussione pubblica (Bonvin, Farvaque, 2006). Il riconoscimento della *voice* dei cittadini avviene «non solo sulle politiche che il coinvolgono, ma precisamente sulle basi informative in azione nelle scelte sottese a tali politiche» (de Leonardis, 2009: 77), dispositivi attivatori della *voice* che selezionano cosa è rilevante rispetto ad una determinata condizione di un cittadino o di un contesto locale. Combinando la pluralità di singole voci in una *voice* collettiva, le basi informative rappresentano il terreno fattuale delle scelte pubbliche e delle azioni (cfr. Sen, 1999; de Leonardis, 2009, Salais, 2011).

### 3 | Dispositivi per le capabilities: indicazioni dal Programma Microaree

La concettualizzazione dell'AC come strumento teorico per una rigenerazione urbana attenta ai bisogni della cittadinanza, trova una sua applicazione nella governance dei sistemi locali di welfare orientata alla territorializzazione delle politiche sociali. Tale approccio ridefinisce il territorio come esito di un'azione progettuale che aggrega una rete di attori e il quartiere come luogo d'elezione per programmi urbani integrati in grado di confrontarsi con la dimensione dell'abitare e con la sfera privata dei cittadini «affinché i problemi che, in prima battuta, sono relegati nell'invisibilità o confinati nella dimensione privata, possano essere discussi e risolti pubblicamente» (Bricocoli, 2007: 136). Seppur contraddistinto da fenomeni di marginalità e degrado, il quartiere è per la territorializzazione un'area in cui esistono dense relazioni di prossimità che possiedono risorse per la dinamizzazione e il recupero della qualità della vita dei gruppi che vivono o quelle zone. Con una particolare attenzione alla scala locale, il Programma Microaree ha avviato un processo di rigenerazione dei quartieri ERP di Trieste, costruendo una struttura capillare di servizi al cittadino di tipo socio-sanitario, per affrontare i temi della sanità in un approccio integrato con i temi della coesione sociale, dell'abitare e della qualità della vita. Prima delle Microaree, nel 1998 fu avviata una prima sperimentazione, Habitat, per interventi coordinati e congiunti su *place* e *people*, in alcuni quartieri caratterizzati dalla forte o esclusiva presenza di edifici di edilizia pubblica, contenitori di rilevanti forme di disagio (de Leonardis, Monteleone, 2007) e bisognosi d'interventi di riqualificazione locale.

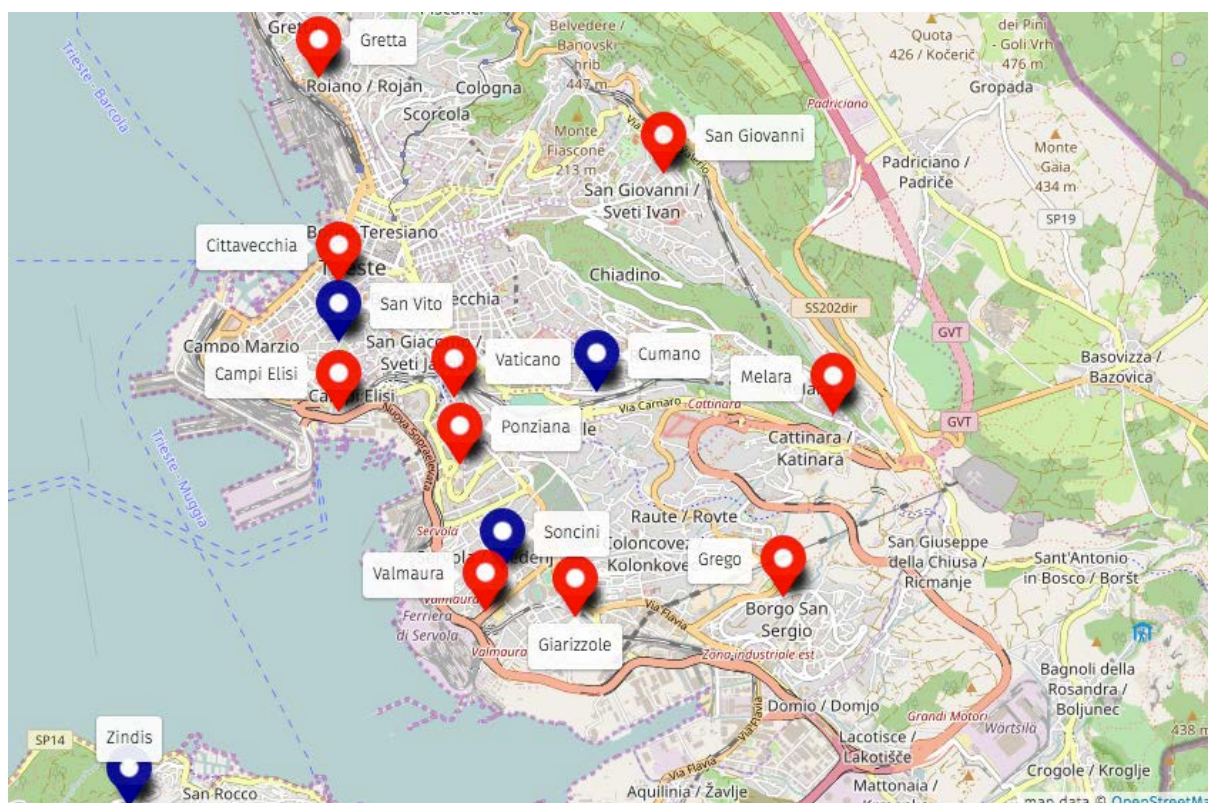


Figura 2 | Microaree a Trieste: rosso, Microaree nate nel 2005, gestione AAS; blu, Microaree del Terzo settore.

Fonte: elaborazione personale con OpenStreetMap.

Da un terreno di confronto e riflessione istituzionale, nel 2005 l'esperienza si rafforza con il Programma *Habitat-Microaree, salute e sviluppo di comunità* (MA), nato dall'intesa tra l'Azienda dei Servizi Sanitari (ASS, oggi AAS)<sup>3</sup> il Comune di Trieste e l'agenzia per l'edilizia pubblica (Ater), con il coinvolgimento di cooperative sociali. Oggi si contano complessivamente 16 Microaree a Trieste e dintorni: nel capoluogo, alle prime dieci microaree fondate ad inizio sperimentazione, se ne sono aggiunte altre tre, istituite nel 2009 dal terzo settore (Soncini, Cumano, San Vito). Nello stesso anno, nel vicino comune di Muggia, si è costituita la MA di Zindis per volere dell'amministrazione locale che ha di seguito delegato la *governance* ad

<sup>3</sup> L'Azienda per l'Assistenza Sanitaria n. 1 *Triestina* (AAS 1) opera come parte del Servizio Sanitario Regionale ed è stata costituita su D.P.R. n. 264 del 31 dicembre 2014, subentrando all'ASS. n. 1 *Triestina*. Essa riconosce come propria *mission* la promozione della salute delle persone e della comunità dell'area di riferimento territoriale cui è preposta, e lo sviluppo di un *welfare* locale e partecipato

una cooperativa sociale. A Opicina una MA coadiuva il Centro di Salute Mentale di Villa Carsia, mentre il contesto multiculturale di Monfalcone, centro nevralgico della cantieristica navale italiana<sup>4</sup>, ospita la MA più giovane, nata nel 2015 (Cfr. Fig. 2, escluse quest'ultime).

### 3.1 | Salute e sviluppo di comunità

Il Programma interviene in quartieri ERP promuovendo percorsi di «tutela della salute, prevenzione del disagio sociale, qualificazione delle condizioni abitative» (Bifulco, Bricocoli, Monteleone, 2008: 375).

La città di Trieste presenta una specificità sui cui le MA fanno leva: l'elevata presenza di popolazione anziana (dati SIASI-ASS nel 2014 contavano 3973 abitanti over 65 nelle dieci MA, pari al 34% dell'intera popolazione, formata da 13429 residenti). In conformità a queste caratteristiche – cui si aggiunge un problema di povertà relativa che accomuna 14716 abitanti triestini (ISTAT, 2011) – il Programma si adopera per la produzione di salute nei quartieri ERP in cui vivono queste popolazioni, con una *mission* disciplinata da dieci obiettivi (cfr. Strutti, 2007), definiti secondo una tripartizione che considera la dimensione locale come contesto territoriale (su specifici target territoriali che includono dai 1000 ai 2500 abitanti), quella globale in virtù di una rete inter-settoriale, e una dimensione plurale rivolta al un coinvolgimento di tutti i soggetti attivi sul territorio e di espressioni più o meno organizzate della cittadinanza. Il tema dell'integrazione socio-sanitaria a Trieste affonda le sue radici nella "Legge Basaglia"<sup>5</sup>, capace di dare «centralità a un approccio focalizzato sulla dimensione dei bisogni di salute e su servizi territoriali alternativi» (Bifulco, Bricocoli, Monteleone, 2008: 370) costruendo un sistema di opportunità per lo sviluppo delle *capabilities* delle persone sino allora istituzionalizzate nei manicomi. Ripercorrendo queste riflessioni, la l.r. 6/2006<sup>6</sup> prevede un «sistema integrato d'interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale». In questo percorso di ridefinizione dei sistemi socio-sanitari, Franco Rotelli (cfr. Introduzione) ha ricoperto un ruolo apicale. Intervistato il 29 marzo 2015, Rotelli individua l'importanza di costruire *capabilities* attraverso un percorso socio-sanitario che interpreta la malattia come una questione sociale, connessa alle condizioni di vita e alle determinanti non sanitarie della salute<sup>7</sup>. Tenendo conto di questi due aspetti, l'intervento socio-sanitario promosso dalle MA innesca nella quotidianità degli abitanti una condizione di attivazione della *voice*, attraverso un passaggio da una logica di consumo passivo delle prestazioni socio-sanitarie, ad una inclusione attiva dei destinatari (Bricocoli, Centemeri, 2005). Il processo di capacitazione non interviene sulla malattia ma sulla persona nella sua interezza, con un intervento *tailor-made* modulato sulle specificità dell'ambiente di vita della persona, su cui influiscono anche le condizioni critiche del contesto abitativo ERP. In questo senso, la MA predispone una rigenerazione che parte da un servizio socio-sanitario in grado di stimolare l'inclusione degli abitanti nei percorsi di miglioramento del *well-being*, nei luoghi in cui vivono, facendo emergere la *capability for voice* degli abitanti stessi nei percorsi di (co)produzione di salute. La Microarea svolge un ruolo di local agency (Bonvin, Rosenstein, 2012): agendo come fattore di conversione per l'emersione della *voice*, trasforma il diritto a un migliore ben-essere in capacità di raggiungerlo. Nonostante un approccio territorializzato, manca una configurazione spaziale della rigenerazione *health-led* del quartiere. Nei dispositivi d'intervento locale predisposti dalle MA, si può individuare una spazializzazione dei percorsi integrati di salute e sviluppo di comunità.

### 3.2 | Interventi locali

Di fronte al riconoscimento che disagio e povertà tendono a far precipitare in forma concentrata su uno stesso territorio soggetti a rischio di esclusione (Cremaschi, 2008), l'approccio socio-sanitario determina un processo di rigenerazione che s'instaura nel passaggio dai luoghi della cura alla cura dei luoghi (de Leonardis, Monteleone, 2007). Il territorio diventa campo d'azione per il trattamento della *voice* dei destinatari, e il quartiere uno strumento operativo che consente di aggregare problemi e attori

<sup>4</sup> Monfalcone ospita uno dei quattro principali cantieri navali del Mediterraneo, nel comune vivono 5817 stranieri (un quinto della popolazione). La minoranza etnica più consistente è quella bengalese, 1959 abitanti, in un comune di frontiera tradizionalmente attraversato da flussi migratori. La giornalista Concita De Gregorio ha dedicato un'intera puntata del suo programma televisivo "Fuori Roma" al recente cambio di timone nell'amministrazione di Monfalcone, passata da centro-sinistra a Lega Nord.

<sup>5</sup>Nota come legge di deistituzionalizzazione psichiatrica, L. 13 maggio 1978, n. 180: «Accertamenti e trattamenti sanitari volontari e obbligatori».

<sup>6</sup>L.R. 6/2006, attuativa della L. 8 novembre 2000, n. 328, «Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali».

<sup>7</sup>Età, sesso, livello d'istruzione e di reddito, condizione abitativa, lavoro e qualità degli ambienti in cui è svolto, rete di supporto familiare e sociale, eventi favorevoli e sfavorevoli che concorrono a definire il grado di vulnerabilità e rischio dei singoli individui. L'intreccio di queste variabili svolge un ruolo decisivo (Cogliati Dezza, 2014).

eterogenei, «un dispositivo per definire un livello di aggregazione strumentale al trattamento di una serie di problematiche e al tempo stesso per innescare, a partire dall'esistenza di un terreno comune, forme di partecipazione» (Bricocoli, Centemeri, 2005: 140).

La MA agisce come medium tra servizio sanitario e aree urbane d'intervento, ridefinendo il territorio come setting dei servizi per la co-produzione di ben-essere della cittadinanza. Nel corso degli anni, il Programma ha sviluppato nuovi stili d'intervento integrato tra abitanti e luoghi, aprendo un terreno di continua riflessione inter-istituzionale, sino a suscitare l'interesse europeo: nel 2011 la MA di Zindis, avviata due anni da una cooperativa sociale, fu individuata come area pilota italiana per il progetto transfrontaliero SHoW (Social Housing Watch). Il dispositivo-quartiere è sua volta area di destinazione d'interventi locali implementati attraverso una serie di dispositivi caratteristici delle Microaree, predisposti per un'azione reach-out che costruisce interazioni e rapporti con la cittadinanza attraverso un servizio che si dispiega sul territorio, sull'intero contesto di vita dei destinatari, anziché penetrare nella sfera privata con un approccio eminentemente clinico. Questo passaggio si può meglio esprimere nella descrizione del primo servizio *street-level* che la programmazione fornì ad inizio sperimentazione: nell'area della MA di Giarizzole, preso atto dello scetticismo da parte degli abitanti nei confronti di un primo servizio di assistenza porta-a-porta, gli operatori risposero con il posizionamento di un ombrellone giallo al centro della piazza su cui affacciano gli stabili, generando così la curiosità degli abitanti che, stimolati anche dall'assenza di "riferimenti clinici" (camici, simboli o qualsiasi riferimento all'assistenza medico-sanitaria), "diedero voce" alle loro sofferenze, apportando così un significativo contributo al percorso di partecipazione ed integrazione inter-istituzionale finalizzato alla produzione di benessere. L'iniziativa dell'ombrellone giallo dimostra i punti di forza del processo di trasformazione dello spazio pubblico in mediatore per l'ascolto attivo, capace di valorizzare le *capabilities* dei cittadini, da un lato, e degli operatori che intervengono sul territorio, dall'altro. In altre parole, mettere mano allo spettro delle *capabilities* significa anche "fare città", ovvero configurare i sistemi locali di welfare sulla base delle caratteristiche e delle specificità degli abitanti di un determinato contesto, partendo dalla dimensione sociale, ed integrandola con la dimensione spaziale del welfare. Nella programmazione delle MA, i percorsi di *capability-building* sono stati costantemente oggetto di analisi oltre che strumento analitico su cui calibrare il *policy-making*. Oggi, il Programma MA si dota di tre principali dispositivi d'intervento locale, che agiscono come supporti per la capability for voice degli abitanti, costitutivi della struttura capillare di servizi-socio sanitari allestita dall'AAS, che ne monitora costantemente i risultati:

- Sede di Microarea: luogo fisico solitamente ubicato in un appartamento di un edificio ERP, contribuisce al decentramento dei servizi dell'Azienda Sanitaria, al consolidamento di un rapporto reale cittadino/istituzione, e si occupa dello sviluppo di comunità e coesione sociale nella MA (Strutti, 2007).
- Referente di Microarea: coordina la MA, promuove integrazione socio-sanitaria e sviluppo di comunità gestendo la rete dei servizi e degli attori attivi sul territorio; assume un ruolo di tutor attivo della salute individuando soluzioni per i percorsi di presa in carico e stimolando le capacità degli abitanti.
- Incontri di coordinamento e discussione: dispositivi di confronto aperto tra Microarea e Azienda Sanitaria. L'incontro fra questi due attori avviene a cadenza mensile, mentre ogni settimana si svolge una riunione di MA per osservare risultati e criticità interne al singolo quartiere.

A questi tre dispositivi ancorati al territorio, si aggiungono le schede di documentazione, con funzioni di raccolta delle informazioni ottenute dalla conoscenza diretta del territorio e dei suoi abitanti e dei percorsi – nuovi o già avviati – di presa in carico. Questi dispositivi rendono possibile l'intervento locale finalizzato allo sviluppo di comunità, innescando un percorso che, sebbene non intervenga sui percorsi di riqualificazione architettonica degli stabili, in dodici anni ha saputo rivitalizzare i numerosi contesti locali ERP soggetti a fenomeni di esclusione sociale.

#### 4 | Conclusioni: quali capabilities per la rigenerazione urbana?

Il Programma Microaree dimostra la possibilità dello sviluppo di un sistema locale di welfare con una rete capillare di servizi socio-sanitari in cui le capabilities dei cittadini giocano un ruolo chiave poiché in grado di «caratterizzare l'idea di sviluppo dei contesti urbani [...] e divenire una misura della qualità dell'ambiente urbano» (Baldascino, Mosca, 2016: 1136). Una prima incognita riguarda però la riproducibilità di queste pratiche su una scala metropolitana più ampia. In più, la rigenerazione innescata da un servizio socio-sanitario non ha dirette ripercussioni sulla qualità degli spazi urbani. In questo elaborato la coesistenza tra il *policy-making* per la rigenerazione urbana e i percorsi di *capability-building* è stata letta dalla prospettiva delle politiche socio-sanitarie "territorializzate" su contesti locali circoscritti. Proprio il campo della territorializzazione delle politiche di *welfare*, può innescare nuove ibridazioni in un *framework*

di politiche integrate, finalizzate a migliorare il *well-being* dei cittadini. Con il cinquantenario del Decreto sugli standard urbanistici (d.l. 1444/1968)<sup>8</sup> si apre lo spazio per una riflessione su strumenti, progetti e dispositivi in grado di calibrare l'attenzione delle politiche urbane sui percorsi di promozione dell'*agency* degli abitanti attraverso interventi sulla scala di quartiere predisposti per stimolare una piena attuazione della cittadinanza sociale (Bifulco, Bricocoli, Monteleone, 2008), un'inclusione nei processi di welfare. Le *capabilities* per la rigenerazione urbana giacciono nella «gemmazione di relazioni che strutturano il territorio» (Vazzoler, 2016: 94) e che possono essere attivate con percorsi di territorializzazione per lo sviluppo locale. In questo senso, l'approccio delle capacità, rafforzato dalle esperienze socio-sanitarie delle Microaree triestine, fornisce una lettura rivolta agli spazi del welfare come elemento per la qualità dei contesti urbani, sottolineando l'importanza di pensare ai processi di rigenerazione urbana partendo dalla pluralità di voci che abitano i contesti locali, in un rapporto che lega la dimensione dell'abitare il quartiere alla dimensione benessere.

### Riferimenti bibliografici

- Andreotti, A., Mingione, E., Polizzi, E. (2012), "Local Welfare Systems: a Challenge for Social Cohesion", *Urban Studies*, 49(9), pp. 1925-1940.
- Baldascino, M., Mosca, M. (2016), "Città inclusiva e ruolo delle smart cities alla luce del capability approach", Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU, Catania, 16-18 giugno 2016, pp. 1132-1136.
- Bifulco, L. (2015), *Il welfare locale. Processi e prospettive*, Carocci, Roma.
- Bifulco, L. (2016), *Citizenship and governance at a time of territorialization: The Italian local welfare between innovation and fragmentation*, in *European Urban and Regional Studies*, 23(4), pp. 628-644.
- Bifulco, L. (2017), *Social Policies and Public Action*, Routledge, London & New York.
- Bifulco, L., Vitale, T. (2005), "La contrattualizzazione delle politiche sociali e il welfare locale", in Bifulco, L. (a cura di), *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*, Carocci, Roma, pp. 81-100.
- Bifulco, L., de Leonardis, O. (2006), "Integrazione tra le politiche come opportunità", in Donolo, C. (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Mondadori, Milano, pp. 31-57.
- Bifulco, L., Bricocoli, M., Monteleone, R. (2008), "Welfare locale e istituzioni riflessive. Processi di attivazione in Friuli-Venezia Giulia", in *La Rivista delle Politiche Sociali*, n. 3/2008, pp. 367-385.
- Bifulco, L., Mozzana, C. (2011), "La dimensione sociale delle capacità: fattori di conversione, istituzioni e azione pubblica", in *Rassegna Italiana di Sociologia*, a. LII, n. 3, pp. 399-415.
- Bonvin, J., Farvaque, N. (2006), "Promoting Capability for Work The role of local actors", in Deneulin, S. (a cura di), *The Capability Approach Toward Structural Transformations*, Springer, Dordrecht, pp. 121-143.
- Bonvin, J., Rosenstein, E. (2012), "Local Agencies as Institutional Conversion of Resources into Capabilities", in de Leonardis, O., Negrelli, S., Salais, R. (a cura di), *Democracy and Capability for Voice. Welfare, Work and Public Deliberation in Europe*, Peter Lang eds., pp. 61-68.
- Bricocoli, M., Centemer, L. (2005), "Abitare tra l'alloggio e la città. Quando le politiche entrano in casa", in Bifulco, L. (a cura di), *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*, Carocci, Roma, pp. 135-154.
- Bricocoli, M. (2007), "Territorio, contrattualizzazione e politiche urbane: scomposizioni e ri-composizioni dell'azione pubblica nelle politiche di quartiere", in Monteleone, R. (a cura di), *La contrattualizzazione nelle politiche sociali: forme ed effetti*, Officina, Roma, pp. 140-164.
- Cremaschi, M. (a cura di) (2008), *Tracce di quartieri. Il legame sociale nella città che cambia*, Franco Angeli, Milano.
- Crosta, P. (1998), *Politiche. Quale conoscenza per l'azione territoriale*, Franco Angeli, Milano.
- de Leonardis, O. (1998), *In un diverso welfare. Sogni e incubi*, Feltrinelli, Milano.
- de Leonardis, O. (2009), "Conoscenza e democrazia nelle scelte di giustizia: un'introduzione", in *La Rivista delle Politiche Sociali*, n.3/2009, pp. 73-84.
- de Leonardis, O., Monteleone, R. (2007), "Dai luoghi di cura alla cura dei luoghi a Trieste e dintorni", in Monteleone, R. (a cura di), *La contrattualizzazione nelle politiche sociali: forme ed effetti*, Officina, Roma, pp. 165-182.

<sup>8</sup> Un dibattito sugli Standard Urbanistici a cinquant'anni di distanza dalla loro promulgazione, ha avuto luogo durante il seminario *Cinquant'anni di Standard Urbanistici (1968-2018)*, tenutosi presso il Politecnico di Milano il 2 marzo 2017, promosso da un neonato gruppo di lavoro coordinato da Paola Savoldi e Cristina Renzoni.

- de Leonardis, O., Negrelli, S. (2012), "A new Perspective on Welfare Policies. Why and How the Capability for Voice Matters", in de Leonardis, O., Negrelli, S., Salais, R. (a cura di), *Democracy and Capability for Voice. Welfare, Work and Public Deliberation in Europe*, Peter Lang eds., pp. 11-34.
- Goerne, A. (2010), *The Capability Approach in social policy analysis. Yet another concept?*, REC-WP 03/2010.
- Hirschman, A. O. (1970), *Exit, Voice and Loyalty. Responses to decline in firms, organizations and states*, Harvard University Press, Cambridge; trad. it. (2002), *Lealtà, defezione, protesta. Rimedi alla crisi delle imprese, dei partiti e dello stato*, Bompiani, Milano.
- Kazepov, Y. (2009), *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Carocci, Roma.
- Laino, G. (2002), "Politiche per le periferie dalla periferia delle politiche", in: Governa, F., Saccomani, S. (a cura di), *Periferie tra riqualificazione e sviluppo locale. Un confronto sulle metodologie e sulle pratiche d'intervento in Italia e in Europa*. Alinea, Firenze, pp. 77-91.
- Paci, M. (2011), "Le politiche di emancipazione sociale e promozione delle capacità", in: Paci, M. e Pugliese, E. (a cura di), *Welfare e promozione delle capacità*, Il Mulino – Studi e Ricerche, Bologna, pp. 17-50.
- Salais, R. (2011), *The Capability Approach and Deliberative Democracy*, Conferenza "Human Development Perspective", Bielefeld Centre for Education and Capability Research, Bielefeld, Germania, 26-27 giugno 2011.
- Sen, A. (1992) *Inequality Re-examined*, Oxford University Press, Oxford; trad. it. (1994), *Le disuguaglianze. Un riesame critico*, Il Mulino Bologna.
- Sen, A. (1999), *Commodities and Capabilities*, Oxford University Press, New Delhi.
- Sen, A. (2010), *L'idea di giustizia*, Mondadori, Milano.
- Strutti, C. (2007) (a cura di), *Progetto MicroWIN-Microaree, Azienda per i Servizi Sanitari n.1 Triestina*, Relazione presentata al Seminario regionale "Microwin", 18-19-20 gennaio 2007, Laboratorio internazionale WIN, Welfare Innovations, Trieste, Italia.
- Tosi, M. C., Munarin, S. (2012), *Spazi del Welfare. Esperienze luoghi pratiche*, Quodlibet Studio.
- Vazzoler, N. (2016), "La direttrice Fiano Romano-Valmontone. Dipendenze territoriali e relazioni locali", in Cellamare C. (a cura di), *Fuori Raccordo. Abitare l'altra Roma*, Donzelli, Roma, pp. 85-94.