

**PERIFERIE PARTECIPATE. CINQUE CASI DI
RIQUALIFICAZIONE URBANA A TORINO (ITALIA)
PARTICIPATED NEIGHBOURHOODS. FIVE CASES OF
URBAN REQUALIFICATION IN TURIN (ITALY)**

Sergio Guercio, Matteo Robiglio, Isabelle Toussaint / Avventura Urbana

RESUMEN

Desde mediados del siglo XIX hasta 1960, aproximadamente, la ciudad de Turín (Italia) se industrializó intensamente, lo que produjo un gran crecimiento periférico de barrios de residencia obrera. La crisis económica de finales del siglo XX se tradujo en un fuerte declive de estos barrios y, para hacer frente a esta situación (generalizada en las ciudades italianas), se crearon una serie de instrumentos legales –programas integrados– para la recualificación urbanística, edificatoria y ambiental. Estos programas han tenido un importante desarrollo en Turín, donde, desde 1997, se ha acometido la recualificación de 13 áreas urbanas con un presupuesto de 500 millones de euros. El artículo describe cinco proyectos urbanos llevados a cabo en esta ciudad entre 1995 y 2004 y destaca la importancia radical de la participación ciudadana en este tipo de intervenciones.

Palabras clave: barrios obreros, recualificación urbana, participación ciudadana.

ABSTRACT

Since half of the XIXth century to 1960, approximately, the city of Turin suffered a very intense degree of industrialization. The economic crisis of the end of the XXth century produced a strong decline in these areas, in order to face this situation (generalized all around Italy) many legal instruments were created – integrated programs aimed to get urban, environmental and building requalifications. These programs have been very important for the development of Turin, where, since 1997, 13 urban areas were requalified, with an approximately cost of 500 million euros. The article describes five urban projects executed in this town between 1995 and 2004 and remarks the importance of town people participation in these kind of events.

Key words: Working-class neighbourhoods, Urban Requalification, Citizens' Participation.

Cento anni di periferia a Torino

La Torino industriale nasce dalla volontà di recuperare una nuova vocazione alla città, dopo la perdita dello storico ruolo di capitale con il trasferimento prima a Firenze (1865) e poi a Roma del centro politico e amministrativo dell'Italia Unita. L'industrializzazione è una precisa scelta politica delle amministrazioni municipali, fondata su una tradizione di produzione principalmente militare e di Stato, sulla presenza di strutture di ricerca e formazione come la Scuola Politecnica, sulla disponibilità di una classe lavoratrice già addestrata al lavoro di fabbrica nelle filature e tessiture della proto-industrializzazione diffusa nel territorio piemontese fin dal '700; scelta che si rafforzerà via via con la nascita dei nuovi comparti dell'auto, della telefonia, dell'elettromeccanica, e con la possibilità di concentrare sulla città le nuove risorse energetiche offerte dallo sfruttamento idroelettrico dei bacini alpini, al cui sfruttamento la città partecipa direttamente. Il poderoso mercato offerto dalle commesse belliche nel corso della prima guerra mondiale sancisce definitivamente la nuova vocazione della *ville industrielle*, unico vero esempio di città fordista in Italia, tra i pochi in Europa.

Con l'industria cresce la città operaia. Nel 1868 Torino, in piena crisi demografica, ha 191.000 abitanti: saranno 271.000 nel 1884, 325.000 nel 1901, 518.000 nel 1916. Negli stessi anni, gli addetti alla produzione industriale passano da 67.000 (1889) a 140.000 (1927). Le prime ondate di emigrazione a cavallo del 1900 provengono dall'abbandono della montagna e della collina piemontese. Tra le due guerre sarà il Veneto principalmente a fornire all'industria torinese i suoi nuovi operai. Il secondo dopoguerra verrà la massiccia immigrazione dal Sud, con l'esplosione della città e della sua cintura a partire dagli anni '50. La classe operaia, che forma a Torino i suoi quadri nazionali sindacali e politici, è un soggetto sociale inedito nel panorama di un'Italia che resta fino alla fine degli anni '60 del Novecento un paese sostanzialmente rurale.

L'immigrazione trova una prima risposta al proprio bisogno di abitazioni nei nuovi quartieri delle "barriere" operaie, in un tessuto denso in cui residenza, servizi locali e produzione industriale sono strettamente connessi in un'armatura urbana compatta, ancora retta dalla costruzione della città per isolati ordinati da una maglia stradale che con il piano del 1887 progressivamente abbandona il reticolo romano e sabauda per una crescita per fuochi e grandi assi radiali, in un territorio profondamente segnato dai tracciati delle nuove infrastrutture ferroviarie ma che conserva nelle grandi cascine di pianura l'impronta del proprio passato agricolo. Si tratta di una risposta essenzialmente privata, in cui la densità abitativa è inversamente proporzionale al reddito: meno soldi, più abitanti per stanza. Come nel resto d'Europa, a mettere a fuoco il nesso tra povertà, sovraffollamento e malattia sono le inchieste mediche sull'igiene delle abitazioni. A Torino la prima indagine è del 1854. I primi tentativi di intervento agiscono attraverso il credito agevolato ad iniziative di tipo mutualistico e cooperativo: nel 1863 viene fondata la *Società delle case operaie in Torino*, nel 1889 la società *La Cooperante* realizza le sue prime abitazioni popolari. Si tratta di una offerta rivolta in realtà al ceto medio impiegatizio ed all'élite operaia. Solo con la fondazione dell'Istituto

Autonomo Case Popolari (IACP) nel 1907 si ha un vero e proprio intervento pubblico diretto nella produzione di case espressamente rivolte ai ceti popolari, a cui si affianca dal 1920 la costruzione di case operaie da parte della Città. Tra il 1900 e il 1938 si realizzano a Torino 2790 alloggi popolari di iniziativa pubblica, cui si affiancano i 1965 offerti da imprenditori privati come l'Impresa Grassi nella fascia degli alloggi minimi ultra-popolari.

I nuovi quartieri si collocano oltre le barriere operaie, fuori dalla cinta daziaria, su terreni donati dal pubblico. Nella storia della città svolgeranno il ruolo di aprire nuove aree all'urbanizzazione, funzionando da traino dell'espansione edilizia. Le tipologie edilizie materializzano la preferenza dell'ingegnere igienista per la casa multipiano in linea con accesso diretto agli alloggi dal vano scala: soleggiamento, aerazione, eliminazione della promiscuità. La loro disposizione sul lotto riecheggia però l'isolato chiuso, recuperato con corpi bassi di congiunzione o trattamento unitario delle recinzioni. Nella costruzione si sperimenta con grande cautela, si privilegiano tecnologie collaudate, ad alta intensità di manodopera: muratura piena, orizzontamenti voltati, coperture lignee, cemento armato, inizialmente solo nei loggiati esterni. Assente ogni riferimento alla ricerca europea del Movimento Moderno, con forse l'unica eccezione del complesso di Umberto Cuzzi in via Sospello (Q16).

Il secondo dopoguerra si apre in sostanziale continuità di approccio, ma ad una nuova scala. La poderosa crescita della FIAT e del suo indotto porta Torino a raddoppiare ancora una volta la propria popolazione, raggiungendo il milione di abitanti nel 1961, anno in cui immigrano a Torino 75.000 persone. I treni scaricano ogni giorno migliaia di immigrati dal sud, le baracce fanno le loro comparse lungo i fiumi e le ferrovie. I primi grandi interventi degli anni '50, finanziati dallo Stato attraverso il programma INA-Casa, producono nelle campagne metropolitane nuovi grandi pezzi di città pubblica di migliaia di alloggi integrati da servizi: scuole, chiese, impianti sportivi, alla Falchera (1951-1954, 6.000 abitanti), alle Vallette (1954-1962, 15.000 abitanti). Il riferimento a matrici costruttive e insediative che ibridano la città-giardino organica con la nostalgia paesana del neo-realismo italiano eviterà a Torino i fallimenti dei *grands ensembles* francesi e del *public housing* inglese, precocemente obsoleti nella costruzione e sostanzialmente rifiutati nel modello urbano. Con la fine degli anni '60 e la nuova legge 167 del 1962 si consolida il modello di intervento del quartiere integrato, di iniziativa anche privata, in un quadro pianificatorio alla scala metropolitana.

Tra anni '80 e '90 si consuma una triplice, drammatica crisi. Nel settembre 1980 la FIAT annuncia il licenziamento di 15.000 operai. È l'inizio di una profonda ristrutturazione del sistema produttivo torinese, tutt'ora in corso, che vedrà l'uscita di 150.000 lavoratori dal ciclo industriale nel corso degli anni '90, solo in parte compensata da 130.000 nuovi posti nei servizi e nel terziario. La "città dopo Ford" si apre a nuovi settori ma conosce anche nuove povertà. I quartieri operai, luoghi di una socialità intensa e di un'identità forte legata alla fabbrica, diventano quartieri in crisi, luoghi di concentrazione del disagio.

Le misure di *welfare* pubblico in cui si inseriva l'intervento sulla residenza si scontrano con la crisi finanziaria dello Stato. Gli interventi di nuova costruzione cessano, e dal 1993 si avvia una dismissione incontrollata del



Via Arquata: il grave degrado edilizio del quartiere nel 1995, dopo trent'anni di abbandono.



Via Arquata: gli edifici del quartiere dopo gli interventi di recupero 2000-2002.

patrimonio pubblico, venduto appartamento per appartamento per fare cassa, con il risultato di una scomposizione proprietaria frammentata e di difficile gestione, con la compresenza nello stesso edificio di piccola proprietà privata e alloggi pubblici. La riduzione quantitativa dello stock concentra ulteriormente i “casi sociali” negli stabili rimasti pubblici.

Infine, la legittimità tecnica e culturale dell'apparato pianificatorio cui era idealmente affidata la regia della costruzione della città viene sempre più messa in discussione sul piano tecnico e culturale: per l'inefficacia di un apparato normativo complesso, per la povertà degli esiti nelle parti di città più recenti, per il “trattamento amministrativo” dei bisogni dei cittadini, per l'incapacità di reagire alle nuove domande sociali¹.

1993-2003: un nuovo approccio. Integrazione e concertazione

A partire dalla constatazione della crisi dei tradizionali approcci di intervento pubblico sulla città – il piano urbanistico generale come strumento regolatore, la suddivisione per settori dell'azione attuativa e l'intervento pubblico diretto nel settore della casa – intorno al tema della riqualificazione urbana si avvia in Italia negli anni '90 una ricca sperimentazione, in particolare a partire da alcuni nuovi strumenti che prendono il nome di “Programmi Complessi”².

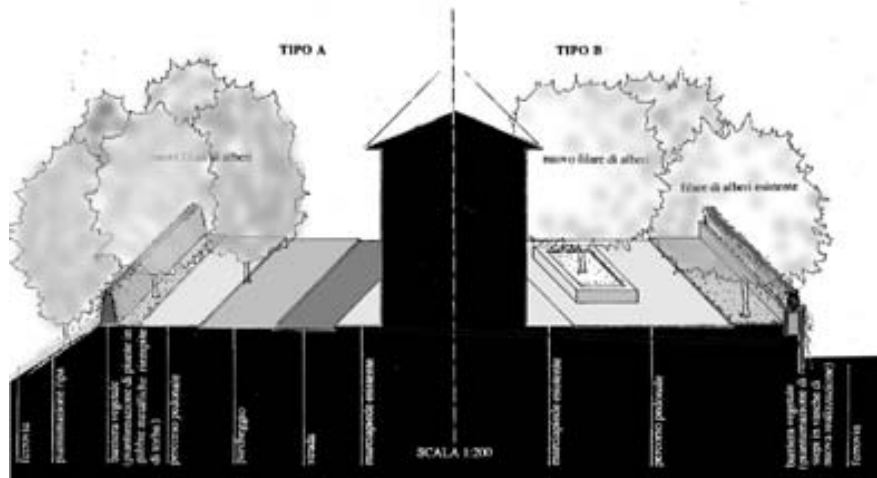
L'idea che ispira questa tipologia di programmi di intervento è che non sia possibile fornire soluzioni settoriali a problematiche di tipo complesso come la riqualificazione di una porzione di città, e dunque che non sia sufficiente progettare e attuare azioni di carattere edilizio-urbanistico senza inserirle in una strategia di intervento finalizzata ad attenuare anche le forme di disagio economico e sociale vissute su quel territorio. La parola chiave di questi strumenti è “integrazione”, che va intesa sia come multidimensionalità dei settori di intervento, sia come compresenza di diverse tipologie di progetti, sia come coordinamento tra differenti livelli istituzionali e tra attori pubblici e privati.

La legge sull'edilizia residenziale pubblica del 1992 prevede che «al fine di riqualificare il tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale, i comuni promuovono la formazione di programmi integrati. Il programma integrato è caratterizzato dalla presenza di pluralità di funzioni, dalla integrazione di diverse tipologie di intervento, ivi comprese le opere di urbanizzazione, da una

¹ Per la costruzione della casa pubblica a Torino nel Novecento si vedano i contributi, in particolare di A. Abriani in *Torino 1920-1936: società e cultura tra sviluppo industriale e capitalismo* (Torino 1976); *Torino tra le due guerre* (Torino, 1978); e in *Guida all'architettura moderna di Torino*, a cura di A. Magnaghi, M. Monge, L. Re (Torino, 1995). Sui modelli costruttivi nell'edilizia italiana si veda *L'arte di edificare: manuali in Italia, 1750-1950*, a cura di C. Guenzi (Milano, 1981). Per un inquadramento dell'intervento edilizio pubblico in Italia si veda *La grande ricostruzione: il piano Ina-Casa e l'Italia degli anni cinquanta*, a cura di P. Di Biagi (Roma, 2001). Una sintesi critica sulla cultura architettonica e urbanistica della Torino del secondo dopoguerra è in *Architettura e urbanistica a Torino 1945-1990*, a cura di L. Mazza e C. Olmo (Torino, 1991). Per un inquadramento della crisi della città fordista si vedano i due volumi curati da A. Bagnasco, *La città dopo Ford: il caso di Torino* (Torino, 1990) e *Torino: un profilo sociologico* (Torino, 1986).

² Si vedano in proposito: AVARELLO P. e RICCI M. (curatori).- *Politiche urbane: dai programmi complessi alle politiche integrate di sviluppo urbano*, Roma, 2000; e OMBUEN, S.; RICCI M. e SEGNALE, O.- *I programmi complessi: innovazione e piano nell'Europa delle regioni*, Milano, 2000.

BARRIERE ANTRUMORE



Via Arquata: il progetto di qualificazione degli spazi pubblici.

dimensione tale da incidere sulla riorganizzazione urbana e dal possibile concorso di più operatori e risorse finanziarie pubblici e privati». Sono così delineati quelli che diventeranno i capisaldi nella definizione delle successive politiche integrate di recupero, sia a livello statale che regionale. La modalità concorsuale di accesso ai finanziamenti, attraverso la presentazione di programmi e progetti, costituisce un elemento distintivo e innovativo dei nuovi programmi, che ha costituito uno stimolo rilevante per molte amministrazioni comunali verso la sperimentazione istituzionale, verso la formazione di capacità tecniche e professionali³.

In ordine di tempo, il primo strumento ad essere definito è stato il Programma di Recupero Urbano (PRU)⁴. I PRU riguardano il recupero di ambiti urbani a prevalente uso residenziale di tipo pubblico con opere di urbanizzazione primaria e secondaria. La programmazione delle risorse necessarie, nonché le procedure di selezione dei programmi, promossi dai comuni, sono di competenza regionale nell'ambito delle politiche relative all'edilizia residenziale pubblica finanziate dai fondi ex-Gescal.

La seconda tipologia di strumenti che si possono richiamare ai piani integrati i Programmi di Riqualificazione Urbana (PRIU)⁵. I PRIU sono la prima vera concretizzazione, a livello statale, degli indirizzi contenuti nella legge da parte di un attore molto significativo per lo sviluppo successivo delle politiche di riqualificazione urbana: il Ministero dei Lavori Pubblici. Nel dispositivo viene richiamato esplicitamente il «ruolo strategico del programma rispetto al contesto urbano e metropolitano»⁶. In questo caso dal punto di vista procedurale gli attori della politica sono da un lato i Comuni che con procedure autonomamente determinate, promuovono, selezionano e valutano le proposte da inviare al Ministero dei Lavori Pubblici. Per la prima volta, le risorse relative ai programmi integrate sono messe a bando.

La stessa modalità di intervento è stata utilizzata utilizzata nel caso dei Programmi di Recupero denominati Contratti di Quartiere.⁷ I Contratti di quartiere

³ LATINI, A. P. (a cura).- *I programmi di riqualificazione urbana*, Roma, 1997. Sugli aspetti legati alla natura "contrattuale" dei nuovi strumenti e le capacità operative richieste si vedano: BOBBIO, L.- "Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana", *Stato e Mercato*, n° 58, 2000; CALVARESI, C.; JANIN-RIVOLIN, U.; PASQUI, G.- "Nuove forme istituzionali di pianificazione e politiche che richiedono nuove competenze professionali", *Territorio*, n° 7, 1998; BALDUCCI, A.- "Le nuove politiche della governance urbana" e FARERI, P.- "A chi interessano le politiche urbane", *Territorio*, n° 13, 2000. Per un inquadramento generale si veda URBANI, P.- *Urbanistica consensuale. La disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate*, Torino, 2000.

⁴ I PRU sono stati introdotti nel quadro legislativo dall'art. 11, L. 493/93. Sui PRU a Torino si vedano: "Città di Torino divisione decentramento", REGIONE PIEMONTE. ASSESSORATO URBANISTICA; PLANIFICAZIONE TERRITORIALE. EDILIZIA RESIDENZIALE. *I Programmi di Recupero Urbano a Torino, Progetto Speciale Periferie*, 1999; Regione Piemonte. assessorato urbanistica, pianificazione territoriale. Edilizia residenziale.- "I Programmi di Recupero Urbano-Riferimenti normativi, 1997", *Quaderni di Edilizia Residenziale*, n° 17 (a cura di G. Magnazo); e RICCI, M.- "Programmi Integrati, ponte per una nuova filosofia della riqualificazione urbana", *Urbanistica*, n° 110, gennaio-giugno 1998.

⁵ Definita con DM 21/12/94.

⁶ Art. 4, DM 21/12/94.

⁷ Il DM 22/10/97 definisce lo strumento di intervento e approva il bando per la selezione delle proposte. Il programma è stato rifinanziato con il nome di "Contratti di Quartiere II" con decreti del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 27/12/2001 e 23/04/2003. Ne i sui tratti fondamentali

riguardano ancora una volta ambiti urbani a prevalente edilizia residenziale pubblica alla scala del quartiere, si distinguono per il tipo prevalente degli interventi che riguardano gli organismi abitativi residenziali e per l'esplicita richiesta di misure di integrazione sociale, di sviluppo locale e di partecipazione degli attori locali nella progettazione e attuazione degli interventi del programma.

L'ultimo strumento della genealogia brevemente delineata riguarda le politiche di area vasta. Si tratta dei Programmi di Riqualificazione Urbana e di Sviluppo Sostenibile del Territorio (PRUSST)⁸, indirizzati alla riqualificazione territoriale di ambiti di area vasta, con una forte integrazione tra politiche economiche, sostegno alla produzione, recupero ambientale e riordino infrastrutturale.

I Piani di accompagnamento sociale (PAS)⁹ sono invece una specificità torinese. Essi nascono con l'obiettivo di dare piena attuazione agli indirizzi di programmazione definiti dalla Regione Piemonte in merito alle finalità dei Programmi di recupero urbano (PRU). Nella sua peculiare interpretazione della normativa nazionale la Regione aveva posto gli obiettivi della riqualificazione fisica e insieme sociale dei quartieri oggetto di intervento, con la previsione di una partecipazione attiva degli stessi abitanti all'attività di riqualificazione — obiettivi che, a loro volta, erano mutuati dal quadro di riferimento europeo delineato con il lancio dei programmi "Urban".

I programmi Urban sono progetti integrati di riqualificazione urbana promossi dall'Unione Europea nell'ambito dei programmi di iniziativa comunitaria (PIC) finanziati congiuntamente dagli Stati membri e dalla Comunità attraverso i Fondi strutturali, con l'obiettivo di promuovere l'elaborazione e l'attuazione di strategie innovative per la rivitalizzazione socioeconomica sostenibile dei centri urbani medio-piccoli o di quartieri degradati delle grandi città, e favorire lo sviluppo e lo scambio di conoscenze ed esperienze sulla rivitalizzazione e lo sviluppo urbano sostenibile nella Comunità¹⁰. I programmi possono riguardare in particolare la riqualificazione di spazi ed edifici pubblici, con attenzione particolare alle reti di trasporto e di servizi — sia quelle tradizionali (acque fognature, elettricità, gas) sia quelle tecnologiche (ad esempio

la seconda generazione dei Contratti di Quartiere è analoga alla prima ad eccezione di un maggior coinvolgimento delle Regioni sia nel finanziamento che nell'attuazione del medesimo. Per un bilancio della prima generazione si vedano: "Contratti di quartiere", numero speciale, *Edilizia Popolare*, n° 261-262, gennaio-giugno 1999; M. Marino, "Contratti di quartiere: scommessa difficile seppure molto ancora si può fare", *Urbanistica Informazioni*, maggio-giugno 1998 e AA.VV., "Contratti di quartiere", *Urbanistica Informazioni*, gennaio-febbraio 1999.

⁸ I PRUSST sono stati banditi con Decreto del Ministero dei Lavori Pubblici del 08/10/1998. Cfr. AA.VV., "I PRUSST tra pianificazione e programmazione", *Urbanistica Informazioni*, gennaio-febbraio 2000.

⁹ Sui PAS si vedano: Progetto speciale periferie (a cura di), "I Piani di accompagnamento sociale, primo bilancio delle azioni svolte", numero monografico della rivista *Periferie al centro*, luglio 2001, e Id., "Il Piano di accompagnamento sociale. Genesi e caratteristiche di uno strumento innovativo che affianca l'attuazione dei Programmi di recupero urbano di Torino", *Periferie al centro*, n. 1, giugno 2000; *I progetti di accompagnamento sociale nel recupero urbano a Torino. Contenuti e metodi*, Città di Torino – Assessorato al decentramento e all'integrazione urbana – Progetto Speciale Periferie, 2001.

¹⁰ G.U. delle Comunità Europee n. C 180/6 del 01/07/1994.



Quartiere 37: la consultazione pubblica per il ridisegno degli spazi aperti.

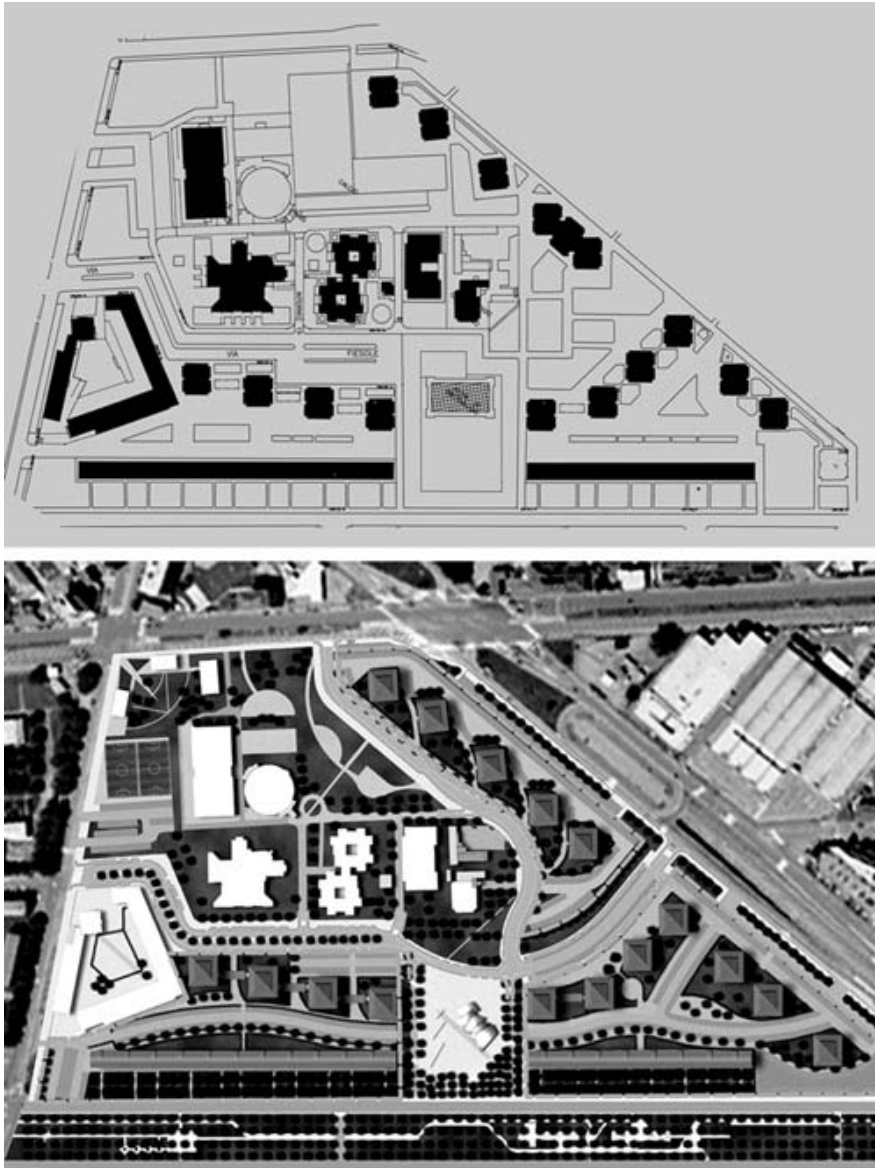
cablaggio e reti informatiche) —, ma anche misure che riguardano i servizi sociali e l'imprenditorialità¹¹.

L'approccio integrato promosso dai nuovi strumenti di intervento si concretizza a Torino nella nascita nel 1997 di un nuovo soggetto all'interno della Pubblica Amministrazione, il Settore Periferie, che raccoglie in un'ottica di azione strategica e intersettoriale le competenze comunali di intervento sui quartieri della periferia industriale in una struttura amministrativa e tecnica specifica. Al settore è affidato il coordinamento del "Progetto Speciale Periferie", un articolato insieme di iniziative di riqualificazione urbana su 13 aree cittadine per circa 500 milioni di euro.

1995-2004: CINQUE CASI DI PROGETTAZIONE URBANA PARTECIPATA

In questo quadro di riferimento si trova a lavorare Avventura Urbana. Fondata nel 1992, Avventura Urbana è un gruppo multidisciplinare di architetti, urbanisti, antropologi ed esperti di ambiente che dal 1992 interviene sui temi della riqualificazione urbana, della progettazione architettonica e dell'ambiente promuovendo un approccio basato sulla partecipazione ed il coinvolgimento degli attori locali e degli abitanti. Le metodologie impiegate variano in funzione delle specificità di ogni singolo intervento, ma sono fondamentalmente basate sull'ibridazione di strumenti consolidati di progettazione partecipata come

¹¹ Si vedano: ATKINSON R.- "Combating social exclusion in Europe: the new urban policy challenge", *Urban Studies*, vol. 37, n° 5/6, maggio 2000; CREMASCHI, M.- *Azioni locali e programmi integrati in Europa*, 2001; GRANATA, E.- "Politiche a misura di quartiere", *Territorio* n° 13/2000; LAINO G.- *Il programma URBAN in Italia*, in JANIN-RIVOLIN, U. (a cura di).- *Le politiche territoriali dell'Unione Europea. Esperienze, analisi, riflessioni*. Milano, 2000.



Quartiere 37: il progetto originale e il ridisegno del suolo definito con gli abitanti.

Planning for Real, con tecniche di “ascolto attivo” e “negoiazione creativa dei conflitti”. L’approccio di Avventura Urbana si fonda sull’*outreach*: “uscire e andare a cercare”. Non si tratta soltanto di scendere direttamente sul campo riducendo la tradizionale distanza tra agenzie tecniche e territorio, ma di attivare un vero e proprio processo dialogico con i soggetti locali per la costruzione dei progetti, in un percorso di apprendimento mutuale che permette ai tecnici di

imparare dall'esperienza concreta dei luoghi attraverso i loro abitanti, ma anche a questi di accedere con continuità a risorse tecniche e progettuali solitamente non disponibili. Ciò comporta una "sospensione" della distanza tra vita quotidiana e sapere tecnico, attuata attraverso molti diversi dispositivi di "traduzione" – dai modelli tridimensionali impiegati nelle consultazioni pubbliche alle *newsletter* diffuse per raccontare l'evoluzione dei progetti – e di "ascolto" – dalla presenza di operatori locali sul campo per tutta la durata del processo all'uso del web come luogo di dialogo pubblico a distanza, e una rinuncia ai modelli strutturati del *problem solving*, in favore di un'accettazione della natura aperta ed incerta del processo di costruzione comune di problemi e soluzioni¹².

Via Arquata: dall'ascolto allo sviluppo locale

Il quartiere IACP di via Arquata, circa 800 alloggi realizzati nel 1927, fa eccezione nella geografia della periferia torinese. Pur presentando tutti i caratteri distintivi del quartiere pubblico, si trova in realtà a meno di 1,5 km dal centro romano della città. Distanza fisica e distanza mentale non hanno le stesse misure: due ampie trincee ferroviarie e due grandi corsi fanno di via Arquata un'isola a sé, vicina ma separata. Separata e degradata, nonostante la qualità originaria dell'impianto urbano e dell'architettura fossero ancora leggibili, dopo un cinquantennio di abbandono, la sparizione del piccolo commercio locale, la frammentazione della proprietà pubblica con la vendita di circa 160 alloggi sparsi nei diversi fabbricati. Le case mancavano ancora di qualsiasi impianto di riscaldamento, in alcuni casi gli impianti igienici erano ancora ridotti a un lavandino e un cesso, i tetti perdevano acqua, facciate grondaie e cornicioni cadevano a pezzi. Molte famiglie abitavano ancora l'originario "alloggio minimo" di 35 mq. Tra i 1600 abitanti si registrava una maggioranza di anziani soli o con figli adulti, madri singole con figli. Più del 20% delle famiglie beneficiava di un sostegno sociale ed economico, spesso rivolto a casi multiproblematici in cui tossicomania, disoccupazione, abbandono scolastico, deterioramento delle relazioni familiari convergevano su uno stesso nucleo familiare.

I primi contatti avevano permesso di rilevare la profondità di un disagio che non riusciva più neppure a manifestarsi, *burnt-out* da decenni di indifferenza della macchina amministrativa pubblica. Nessuno degli strumenti di *outreach* consueti sembrava dare grandi frutti in un contesto ripiegato su sé stesso, fino a quando, con la decisiva consulenza di Marianella Sclavi, abbiamo appreso sul campo l'«arte di ascoltare» il territorio, abbandonando le consuete interviste finalizzate al progetto per più pazienti ed aperte interviste «storia di vita». Si gettavano in questo modo le basi per un processo di coinvolgimento degli abitanti nella definizione di una proposta condivisa per la riqualificazione del quartiere, elaborata nel corso di una consultazione pubblica nella primavera del 1996. Concluso il progetto, il processo sembra bloccarsi. L'attivazione delle energie locali non è però stata inutile: con una raccolta di firme 1400 abitanti impongono al Consiglio Comunale di Torino di discutere pubblicamente del caso, facendo di via Arquata una priorità cittadina. Nel 1998 Torino candida via Arquata al

¹² SCLAVI, Marianella. - *Avventure urbane. Progettare la città con gli abitanti*, Milano, 2002.

concorso nazionale per i Contratti di Quartiere, assegnando ad Avventura Urbana l'incarico di aggiornare il progetto e redigere il dossier di candidatura attraverso il lavoro parallelo di un « tavolo sociale » e di un « tavolo tecnico ». Via Arquata si classifica al secondo posto della graduatoria nazionale dei 150 progetti presentati, ottenendo un finanziamento di 16 milioni di euro per la riqualificazione degli edifici e degli spazi pubblici e 500.000 euro per interventi di accompagnamento sociale, budget che viene gestito direttamente dai soggetti locali attraverso l'«agenzia di sviluppo locale» nata del 2000. Nel 2002 si sono avviati i cantieri sulle case, che stanno progressivamente arrivando a conclusione senza che una sola famiglia sia stata spostata a causa dei lavori.

Il PAS di corso Grosseto: la complessità dell'accompagnamento sociale

Il PRU di Corso Grosseto promuove la riqualificazione urbana di un vasto ambito territoriale della periferia nord di Torino, con interventi in diversi settori per complessivi 165 milioni di euro, suddivisi in 97 milioni per il recupero degli edifici, 17 per le infrastrutture, 20 per gli spazi pubblici e 31 per azioni sociali ed economiche. In particolare, il PRU interviene su due quartieri di edilizia pubblica con un insieme coordinato di azioni sul costruito e sugli spazi pubblici. Dal 1997 Avventura Urbana lavora al Piano di Accompagnamento Sociale (PAS)¹³ dei due quartieri, attraverso un insieme coordinato di azioni che vanno dalla progettazione partecipata alla comunicazione, con la creazione di due uffici locali permanenti (i «punti»), la gestione di un sito web e di una *newsletter* di quartiere, la promozione di tavoli tematici e laboratori progettuali, un programma di gestione della sicurezza urbana, l'affiancamento di una «direzione sociale» alla direzione dei lavori sulle case pubbliche, interventi di sostegno economico e sviluppo locale, iniziative per i giovani, promozione di attività culturali ed eventi di arte pubblica, ricostruzione di regole di convivenza e gestione dei conflitti.

Il Quartiere 37 di via Fiesole: l'attuazione partecipata di una ristrutturazione urbanistica

Il 37mo quartiere è stato costruito alla fine degli anni sessanta, dopo l'esperienza delle vallette, e segna l'abbandono da parte dello IACP torinese del modello «organico» ancora evidente nelle Vallette, con l'adozione di un impianto urbano completamente aperto, con lunghe stecche di cinque piani e torri isolate di dieci piani «appoggiate» su un suolo pubblico continuo ed indifferenziato. I 3510 residenti (973 famiglie) presentano un profilo comune a molta periferia torinese, con il 33% di anziani, 37% di disoccupati (contro il 7% di media nell'area metropolitana) e un 17% di abitanti a reddito zero.

Questo quadro problematico fa da sfondo a una situazione di conflitto diffuso e insicurezza, in molti casi legata alla forma peculiare dello spazio pubblico. La mancanza di un'articolazione degli spazi tra l'ambito domestico della propria casa e la sfera pubblica della strada accentua i problemi di convivenza tra modi ed usi diversi dello spazio, impedendo d'altra parte l'inesco

¹³ Il progetto è stato sviluppato in collaborazione con GRM e Marianella Sclavi.



Quartiere 16: gli interventi di recupero sono illustrati agli abitanti nella *newsletter* del Piano di Accompagnamento Sociale.



Quartiere 16: il "Punto" diventa il riferimento degli abitanti per il dialogo con l'Amministrazione Pubblica.

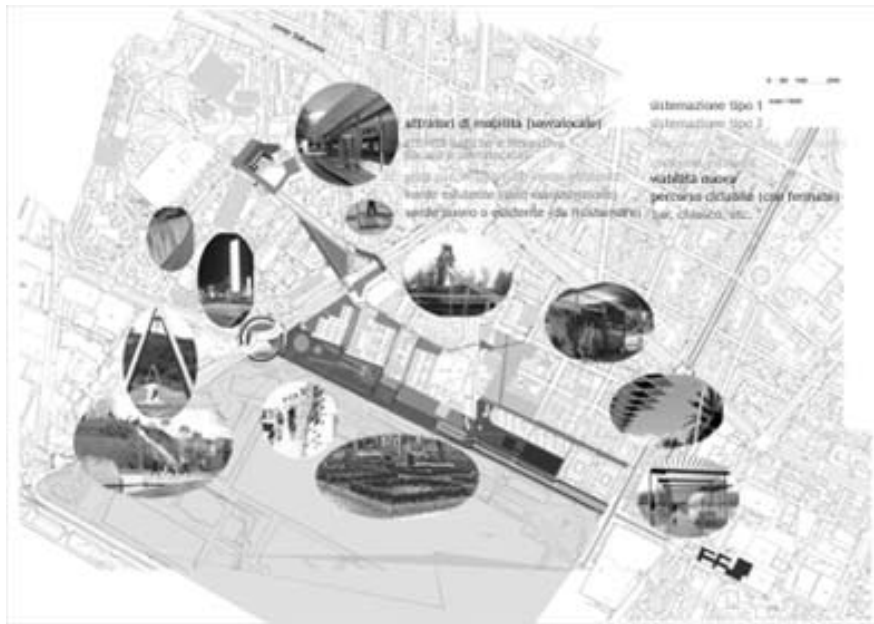
di fenomeni di appropriazione e cura autonoma del proprio spazio di vita, i cui confini qui non sono né tracciati né riconoscibili. La stessa trama viaria risente dell'impostazione di quartiere autosufficiente propria del progetto originario, con pochi punti di accesso e molte strade a fondo cieco.

L'ipotesi di una radicale ristrutturazione urbanistica che riaprisse all'attraversamento la viabilità del quartiere, definisse una gerarchia di spazi pubblici ed ambiti di pertinenza degli edifici semi-privati, articolando i grandi lotti dell'impianto iniziale in una trama più minuta di percorsi e luoghi è stata precisata attraverso una serie di consultazioni pubbliche. Attraverso la predisposizione di modelli in scala del quartiere e di carte-opzione rappresentanti i possibili interventi di trasformazione dello spazio aperto, gli abitanti hanno potuto esprimere le proprie preferenze definendo i punti fondamentali di un progetto che è stato successivamente consegnato ai tecnici della Città di Torino per essere sviluppato in sede tecnica. Gli interventi di trasformazione, con le nuove connessioni viarie, il restringimento delle carreggiate, la delimitazione degli spazi di parcheggio, la perimetrazione di spazi pertinenziali, il ridisegno delle aree verdi e la formazione di una nuova "piazza" pubblica, sono attualmente in corso di realizzazione.

Il quartiere 16 di via Sospello: la direzione sociale dei cantieri di recupero

Il 16mo quartiere, realizzato tra il 1928 e il 1930, rappresenta un'eccezione nella produzione edilizia dello IACP torinese tra le due guerre. L'affidamento dell'incarico di progettazione ad uno dei protagonisti dell'avanguardia torinese, l'architetto Umberto Cuzzi, interrompe la sequenza di quartieri progettati dall'ufficio tecnico interno, con esiti riconoscibili sul piano tipologico e morfologico. Il quartiere si presenta infatti come un unico blocco edilizio articolato in un sistema continuo di corti aperte e chiuse, collegate da passaggi sotto le maniche costruite. Un insieme urbano denso e compatto, marcato dalla alternanza di fasce di mattoni a vista e intonaco, al centro del quale si trova uno spazio aperto di grande dimensione dove si collocano i servizi comuni: la scuola, la piscina, la chiesa. Il modello esplicito sono le grandi *Höfe* viennesi: modello ormai superato nel panorama europeo dalle ricerche più avanzate, ma di rottura nel contesto torinese, in cui prevale come si è detto il modello igienista delle case in linea. Come in tutti gli altri quartieri IACP, il secondo dopoguerra vede l'abbandono dei servizi comuni, con la conseguente perdita del carattere "integrato" del quartiere ormai raggiunto dall'espansione urbana della Torino del dopoguerra, e il progressivo deperimento di una struttura edilizia lasciata senza sostanziali interventi di manutenzione.

I 1233 residenti (591 famiglie) sono per il 50% anziani, nel 37% dei casi disoccupati con un 16% di nuclei familiari a reddito zero. L'intervento di riqualificazione edilizia, con la costruzione di nuovi ascensori per l'accesso agli alloggi, il rifacimento di tetti e facciate, il risanamento dei bagni e degli impianti negli alloggi, si scontra con una realtà sociale complessa, con cui il cantiere rischia di entrare in conflitto: opere abusive, occupazioni non autorizzate, disagio durante i lavori, timori di aumento dei fitti sono solo alcuni dei fattori che spingono ad accompagnare la direzione tecnica dei lavori con una complessa e



Mirafiori Nord: il sistema degli spazi pubblici e il parco lineare di corso Tazzoli.



Mirafiori Nord: laboratori progettuali con gli abitanti per il ridisegno dei cortili dei complessi di edilizia pubblica.

continua attività di accompagnamento sociale. Attraverso la pubblicazione di una *newsletter* periodica gli abitanti sono messi a conoscenza delle fasi di lavoro previste. Il “punto” diventa il riferimento per ogni tipo di informazione e rapporto con l’ATC e le imprese. Gli operatori di Avventure Urbana contattano direttamente ogni famiglia per concordare tempi e modi di esecuzione delle opere all’interno dell’alloggio in cui abita. Il cambiamento viene annunciato da feste di quartiere, spettacoli ed eventi di arte pubblica che fanno di via Sospello un luogo di interesse per tutta la città, ma è anche occasione per ridefinire le “regole di convivenza” attraverso una serie di incontri scala per scala, nel corso dei quali i conflitti di vicinato vengono affrontati e discussi, arrivando alla scrittura partecipata di nuovi regolamenti di condominio.

Mirafiori Nord: il ridisegno degli spazi aperti, dal grande asse urbano ai micro-interventi autogestiti

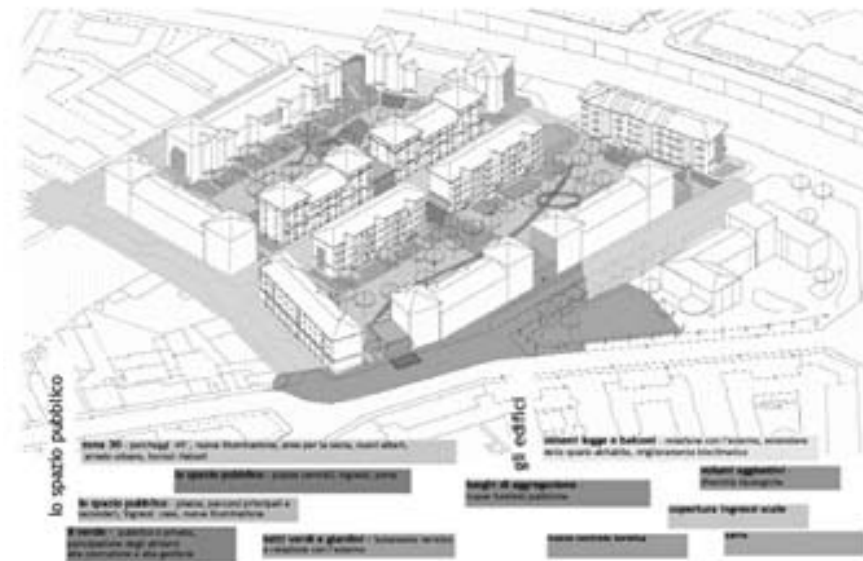
Tra il 1936 e il 1939 la FIAT realizza il suo secondo grande complesso industriale, dopo il Lingotto del 1915-1923, con la costruzione a Mirafiori di un complesso di 3 milioni di metri cubi su un’area di 100 ettari. Con esso nasce, per i 22.000 operai impiegati nella costruzione, il quartiere di Mirafiori, destinato a completarsi per successive addizioni nel corso degli anni ’60 e ’70 come uno dei principali insediamenti di edilizia popolare a Torino. Il rapporto tra la grande fabbrica e i quartieri operai – il lavoro e la casa della città fordista – è immediatamente evidente lungo i 1500 metri di Corso Tazzoli, che costeggia il muro di cinta degli impianti industriali a sud, e i complessi di case popolari a nord.

L’area di Mirafiori Nord è stata scelta dalla città di Torino per un programma di riqualificazione urbana di grande scala – 25.000 abitanti, 1900 alloggi di edilizia pubblica (il 20% del patrimonio abitativo complessivo dell’area, contro una media cittadina del 6%), 1.700.000 mq di estensione complessiva – che ha ottenuto nel 2000 un finanziamento europeo nel quadro del programma di intervento comunitario Urban II. Il programma generale prevede interventi fisici di riqualificazione degli spazi e delle attrezzature pubbliche sull’area, localizzazione di nuovi servizi sociali, interventi a sostegno della localizzazione di imprese innovative (incubatore d’impresa), azioni di arte pubblica, interventi sperimentali di promozione della raccolta differenziata dei rifiuti e gestione dell’ambiente. Ad esso si affiancano opere complementari finanziate nel quadro degli interventi per le Olimpiadi invernali del 2006 (costruzione di un palazzo del ghiaccio in sostituzione del campo hockey esistente in corso Tazzoli) e interventi di riqualificazione sul patrimonio residenziale pubblico proposti nel quadro del programma nazionale “Contratti di Quartiere II”.

Avventura Urbana, dopo avere partecipato alla redazione della proposta di candidatura, sviluppa direttamente le azioni in campo ambientale e la riprogettazione degli spazi pubblici. Corso Tazzoli viene ridisegnato come parco urbano lineare, destinato ad ospitare grandi attrezzature ludiche e sportive di scala urbana, riducendone la sezione viaria in favore dell’uso da parte di pedoni e cicli. L’intervento di grande scala, attuato direttamente dalla Città, è completato da un programma di interventi alla piccola scala di riorganizzazione degli spazi aperti



Via Ghedini: addizioni e modifiche delle facciate da parte degli abitanti.



Via Ghedini: interventi sugli spazi aperti e addizioni agli edifici previsti nel Contratto di Quartiere.

all'interno degli isolati di edilizia residenziale pubblica, che Avventura Urbana sviluppa in collaborazione con i residenti, nella prospettiva di una trasformazione autogestita e di una manutenzione successiva svolta direttamente dagli abitanti.

Via Ghedini: innovazione e trasformazione della residenza pubblica

La definizione nel 2004 della candidatura alla seconda tornata dei “Contratti di Quartiere” del quartiere di edilizia pubblica di via Ghedini¹⁴ (ambito 206.000 mq, alloggi ERP 1078, 64% del patrimonio, abitanti 3350), uno dei primi in cui, all’inizio degli anni ’20, lo IACP interviene sulla scena della città, permette di mettere a frutto l’esperienza di via Arquata. Se infatti in via Arquata era stata al centro del progetto la dimensione di ascolto ed *empowerment* della comunità locale, con un programma di interventi fisici fortemente orientato al recupero dell’esistente, la situazione più difficile di via Ghedini porta a mettere al centro della candidatura la dimensione del cambiamento e dell’innovazione. L’indagine ascolto rivela un quartiere che ha perduto la capacità di immaginare un futuro diverso da quello che conosce nella propria esperienza quotidiana. Il convergere di fattori di disagio e fragilità lascia poche risorse locali, impegnate in una difficile attività di “resistenza” giorno per giorno. Le scelte di progetto definite per la candidatura tentano così di introdurre sulla scena elementi di innovazione visibili e riconoscibili: si propone così di aprire i cortili condominiali all’attraversamento pubblico pedonale, collocandovi anche attività aperte al pubblico (bar, negozi); si valuta la trasformazione di alcune strade inutilizzate in

¹⁴ Il progetto è stato sviluppato con la consulenza di Lucien Kroll per gli interventi fisici, e in collaborazione con Gruppo Abele per le azioni sociali.

strade-parcheggio per i residenti, in modo da eliminare le auto dai cortili; l'intervento previsto sulle case supera i confini di una intensa manutenzione per proporre l'addizione di nuovi elementi di involucro e interazione tra interno ed esterno – logge, sporti, serre – anche con funzione bioclimatica, recuperando l'esperienza delle verande autocostruite negli anni dagli abitanti; l'accorpamento di alcuni alloggi abbandonati permette di preveder l'insediamento di nuovi nuclei familiari con figli, in modo da contrastare la tendenza al progressivo invecchiamento dei residenti.

Dall'eccezionale all'ordinario: come rendere “sostenibile” l'intervento sulla periferia?

Il quadro operativo della riqualificazione urbana in Italia sta per subire un drastico cambiamento. Dopo dieci anni di « programmi complessi », le risorse per l'intervento sui quartieri di edilizia pubblica – provenienti in gran parte dai residui della gestione dei contributi obbligatori dei lavoratori per l'edilizia pubblica (fondi GESCAL), oggi aboliti – sono in drastica diminuzione. Il trasferimento della competenza sull'edilizia pubblica dallo Stato alle Regioni a visto queste ultime gestire le ultime risorse nazionali, senza preverne il rinnovo. Siamo così, per fare l'esempio del Piemonte, passati dai 654 milioni di euro del periodo 1978-1991 ai 560 del decennio successivo, per finire ai 118 milioni della seconda generazione dei Contratti di Quartiere del 2003-2004. Si tratta di dati non omogenei, ma che rivelano una tendenza chiara. Nè d'altra parte si registra un maggiore impegno pubblico in altri settori del *welfare* locale, nei quali continua la tendenza alla riduzione degli investimenti e alla delega al privato sociale e al terzo settore di ambiti sempre più consistenti di intervento nelle aree urbane problematiche e sui soggetti in difficoltà, con il progressivo venir meno dei quadri di riferimento e delle modalità di sostegno sociale costruiti nel secondo dopoguerra¹⁵. Chi si occuperà delle periferie *dopo* la stagione dell'intervento speciale ?

D'altra parte, l'esperienza di un decennio di programmi di riqualificazione urbana, con le prime esperienze che giungono alla conclusione del loro ciclo con la fine dei cantieri, ha messo in luce alcuni nodi critici sui quali vale la pena di riflettere, nel loro insieme riconducibili alla nozione di **”sostenibilità del programma”**: un programma integrato, se vuole raggiungere pienamente i suoi obiettivi di recupero durevole, insieme fisico e sociale, deve poter dispiegare i propri effetti oltre l'intervento pubblico, durante e dopo le azioni di riqualificazione in esso previste¹⁶.

¹⁵ Si veda CASTEL R.- *L'insicurezza sociale*, Torino, 2004.

¹⁶ Si vedano in proposito: GROGAN, P. S.- *Comeback Cities. A Blueprint for Urban Neighborhood*, 2000; in merito l'efficace sintesi di KROMER, J.- *Neighborhood Recovery. Reinvestment Policy for New Hometown*, London, 2001; NAPARSTEK, A. J.; DOOLEY, D.; SMITH R.- *Community Building in Public Housing: Ties That Bind People and Their Communities*, U.S. Department of Housing and Urban Development, Office of Public and Indian Housing, Office of Public Housing Investments, Office of Urban Revitalization, 1997; TAYLOR, M.- *Public Policy in the Community*, New York, 2003; VON HOFFMAN, A.- *House by House, Block by Block. Rebirth of America's Urban Neighborhoods*, New York, 2003.

Alcuni nodi riguardano il processo di costruzione del programma, altri la sua attuazione.

A partire dalla definizione del perimetro di città interessato da un'azione speciale: se è vero che il "perimetro dei problemi" non necessariamente deve coincidere con il "perimetro delle soluzioni" è anche vero che la loro coincidenza può facilitare la costruzione del programma e la sua attuazione dal punto di vista tecnico e amministrativo. La definizione del perimetro avviene però in molti casi a priori, in base ad esigenze spesso procedurali, e non sempre corrisponde ad un ambito appropriato di intervento, tanto dal punto di vista fisico, quanto dal punto di vista sociale. Il perimetro dovrebbe quindi essere un risultato, e non un dato a priori. Allo stesso tempo, la concentrazione di risorse ed energie in una parte specifica di città va comunicata al resto della città, rendendo esperienze e risultati un patrimonio condiviso.

Il coinvolgimento delle strutture amministrative decentrate è un'occasione mancata. Le Circoscrizioni¹⁷ considerano di norma la progettazione e attuazione di un programma integrato nel loro territorio come un'opportunità di sviluppo locale. Ma il ciclo del programma fatica a inserirsi ed ad integrarsi tra le attività amministrative di loro competenza, e spesso l'autonomia del programma ne fa un corpo estraneo rispetto alla Circoscrizione, il cui ruolo di possibile regia resta da mettere a fuoco.

L'integrazione del programma ridiventa settoriale nell'attuazione. I limiti procedurali, amministrativi e tecnici dell'azione di governo dei processi portano a trasformare il programma integrato in una serie di fasi giustapposte meccanicamente, anche quando sono tenute insieme da un'azione di coordinamento. Il lavoro trasversale nella definizione del programma rischia così di tornare nell'attuazione alla consueta divisione di ambiti di competenza.

L'intensità e la continuità della partecipazione degli abitanti è discontinua lungo tutto il ciclo del programma. Se l'esperienza ha dimostrato come sia possibile assicurare forti momenti di partecipazione caratterizzati per la loro intensità e qualità, i veri nodi critici riguardano la sostenibilità della partecipazione lungo l'intero ciclo di vita del programma, e la necessità di accompagnare il processo di coinvolgimento con un'azione di responsabilizzazione degli abitanti che ne faccia attori consapevoli, primi "soggetti attuatori" della riqualificazione della loro parte di città. Lo scenario di una progressiva riduzione delle risorse straordinarie rende questo punto particolarmente delicato. La valorizzazione delle capacità progettuali e di iniziativa che esistono sul territorio, il riconoscimento delle potenzialità di trasformazione di uno spazio urbano, gli stessi vincoli se assunti come stimoli al progetto possono contribuire in modo decisivo all'integrazione del programma e favorire la costruzione di una "committenza sociale" che sostenga nel tempo l'azione di riqualificazione.

Ciò vuol dire anche rendere durevoli i partenariati, con l'attenzione a non identificare "soggetti locali" e "abitanti" di un territorio. I "problemi" che un programma integrato affronta sono "costruzioni sociali", non dati oggettivi; sono

¹⁷ La circoscrizione è, nell'ordinamento italiano, l'unità amministrativa e politica locale in cui si articola il territorio delle grandi città.

gli attori a definirli, e ciascun attore, naturalmente, costruisce i problemi in base ai suoi obiettivi, le sue risorse, le strategie che mette in atto, le conoscenze che ha a disposizione. In molte occasioni le strategie di sviluppo degli attori coinvolti si scontrano con vincoli procedurali che possono rivelarsi insormontabili, mettendo in pericolo i partenariati faticosamente costruiti. Altri nodi riguardano la dimensione fisica del progetto.

I casi analizzati sono tutti casi di *recupero* di quartieri esistenti. La dimensione prevalente, dal punto di vista degli interventi fisici, è quella del ridisegno dello spazio pubblico. La qualità originaria del costruito ha consentito nella maggior parte dei casi di intervenire sugli edifici attraverso una massiccia « manutenzione straordinaria », integrando impianti e dotazioni tecnologiche ormai insufficienti e recuperando decenni di abbandono. La sperimentazione di interventi più articolati, con modificazioni sostanziali dell'involucro e delle facciate – per valorizzare le relazioni tra spazio abitato interno e spazi esterni, ed insieme per migliorare radicalmente le prestazioni energetiche dell'edificio esistente – è stata avviata in via Ghedini, ma deve ancora incontrare il confronto cruciale con il cantiere e la successiva gestione.

La natura « conservativa » degli interventi condotti ha fin qui escluso integrazioni e nuove costruzioni, agendo quindi anche da freno su possibili modificazioni della popolazione del quartiere (promozione di una maggiore *mixité* sociale, attrazione di famiglie giovani etc.), che restano affidate al ricambio ordinario degli inquilini.

Gli ultimi anni hanno visto riemergere con forza un a domanda sociale di casa pubblica, troppo in fretta archiviata tra i resti del secolo scorso¹⁸, e non è difficile prevedere che nuovi interventi di edilizia pubblica entreranno nell'agenda delle città italiane in un prossimo futuro. La bassa densità di molti quartieri pubblici esistenti potrebbe portare ad interventi di integrazione / completamento / densificazione, mettendo in gioco l'identità fisica ed insieme la struttura di comunità dei quartieri esistenti. Allo stesso tempo, l'esperienza e la conoscenza accumulate in dieci anni di riqualificazione di quartieri pubblici sono un patrimonio prezioso, per evitare in futuro gli errori del passato includendo fin dall'inizio nei programmi di intervento la dimensione processuale della costruzione di una comunità di abitanti, in una prospettiva di sostenibilità di lungo periodo, non solo economica.

¹⁸ Alla fine del 2001 l'Assessore torinese alla casa dichiarava alla *Stampa*: "Dal primo gennaio 2002 la Città di Torino dovrà governare i seguenti numeri: 3500 domande di sfratto, 7000 richieste presentate al Bando generale del 1998 ancora inevase, 250 famiglie con sfratto esecutivo per finita locazione e 240 casi sociali d'estrema gravità, segnalati nell'ultimo biennio dai servizi sociali e ancora inevasi. A fronte di questo fabbisogno e prevista, tra il 2002 e il 2005, la disponibilità è di circa 5/600 unità abitative". Si veda anche *Il Giornale dell'architettura*, n° 17, aprile 2004.

Bibliografia